

Les Chemins de Fer

ET

les Pouvoirs publics

aux États-Unis

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le Samedi 23 Janvier 1909, à une heure et demie

PAR

ANDRÉ JARRY

Président : M. BERTHÉLEMY.

Suffragants : { MM. DESCHAMPS, } professeurs.
JACQUELIN, }

CORBEIL
IMPRIMERIE CRÉTÉ

1909



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547512_0058

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Les Chemins de Fer

ET

les Pouvoirs publics

aux États-Unis

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

sera soutenu le Samedi 23 Janvier 1909, à une heure et demie

PAR

ANDRÉ JARRY



Président : M. BERTHÉLEMY.

Suffragants : { MM. DESCHAMPS, } professeurs.
JACQUELIN, }

CORBEIL
IMPRIMERIE CRÉTÉ

1909

PRÉFACE

« Le 4 juillet 1828, Charles Carrol, le dernier survivant de ceux qui avaient signé la Déclaration d'Indépendance, posa le premier rail du chemin de fer de Baltimore à Ohio. La vie d'un seul homme formait le trait d'union entre la Révolution politique du siècle dernier et la Révolution industrielle du nôtre (1). » Une autre vie humaine s'est écoulée depuis, et il n'en a pas fallu davantage pour que cette seconde révolution, d'une portée autrement vaste et profonde que la première, produisît tous ses fruits.

En 1901, le réseau total des États-Unis s'élevait à 196 000 milles, soit un mille de ligne par 400 habitants. Les chemins de fer faisaient vivre 1 p. 100 de la population. Ils représentaient, en capital, le huitième de la richesse totale du pays. Au cours de cette même année 1901, leurs recettes brutes s'élevaient à 23 dollars par tête d'habitant, leurs recettes nettes à \$ 7,67, et les dividendes distribués à \$ 2; il y avait un wagon de marchandise par 55 habitants, et, en voitures de voyageurs, de quoi transporter en même temps le seizième de la population. A la fin de l'année 1901, la distance moyenne parcourue par chaque citoyen des États-Unis s'élevait à 218 milles. Enfin, à la même époque, le chiffre des marchandises transportées dans l'année atteignait 1 860 tonnes-mille par tête d'habitant. Aujourd'hui, le réseau américain mesure 212 000 milles, dépassant ainsi

(1) HADLEY, *Railroad Transportation*, chap. I.

de beaucoup en étendue celui de l'Europe (147 000 milles).

Dans tous les pays, l'apparition des chemins de fer a suscité une sourde opposition de la part des intérêts lésés par l'application de la vapeur aux transports. La crainte de bouleversements économiques retardait leur développement, même dans les pays dénués de moyens de locomotion perfectionnés. Là où les facilités de transport étaient plus grandes, cette opposition dégénéra même parfois en violence. Mais ce dernier cas a été le plus rare aux États-Unis. On était d'ailleurs aussi loin qu'en Europe d'entrevoir quelle révolution les chemins de fer allaient apporter dans la vie économique et sociale du pays. Et cependant, ce sont eux qui ont fait de la nation américaine ce qu'elle est aujourd'hui. Grâce à eux, d'immenses étendues désertes ont été conquises à la culture et à la civilisation. Les chemins de fer eux-mêmes sont devenus un élément de la richesse qu'ils avaient contribué à créer. Le colon isolé a été rattaché au reste du monde. Une vague d'immigration est venue s'abattre sur les campagnes incultes. Des laboureurs les ont couvertes de fermes et des villes se sont bâties et remplies là où le pied de l'homme ne s'était jamais posé. Le cultivateur américain a pu concurrencer dans son propre pays le producteur européen qui se livrait à la même culture. L'industriel a pu produire le fer, l'acier, le cuivre, le charbon, pour le marché du monde. Les liens de parenté entre les différentes parties de l'Union, que les premiers hommes d'État américains avaient tant à cœur de resserrer, ont été noués d'une façon indissoluble. Pour la première fois, l'autorité de la loi s'est fait partout sentir également ; sa protection s'est étendue à tous. Telle est la révolution causée par l'apparition des chemins de fer.

Mais l'histoire purement externe est encore la partie la moins importante d'un tableau des progrès réalisés par les voies ferrées aux États-Unis. L'histoire interne

des chemins de fer, de leur administration, de leur organisation, présente un bien plus grand intérêt. Les relations des chemins de fer avec leurs propriétaires, avec les autres Compagnies, avec le public qui s'en sert, avec le Gouvernement, sont autant d'importantes questions distinctes. Ces questions se sont rapidement développées à côté les unes des autres, à certains égards indépendantes, à d'autres étroitement unies. Elles touchent à quelques-uns des problèmes les plus graves de la vie industrielle moderne. Pour comprendre la nature des relations qui existent entre les chemins de fer et leurs propriétaires, il faut étudier le développement des Sociétés anonymes, les formes modernes de la spéculation, l'histoire des crises commerciales. Les relations des chemins de fer entre eux ou avec le public qui les emploie ne soulèvent pas seulement des questions de géographie commerciale, elles touchent aussi aux grandes théories de la concurrence, de l'association, du monopole et de ses effets. Enfin, les rapports des Compagnies de chemins de fer avec le Gouvernement soulèvent les questions politiques les plus importantes, et appelées dans un avenir prochain à jouer un rôle plus considérable encore. C'est à l'étude de ce dernier point que ce travail est consacré.

L'énorme extension prise dans un court espace de temps par les chemins de fer aux États-Unis, les conditions dans lesquelles ils ont été entrepris et le chiffre élevé de la dépense totale qu'ils représentent donnent un intérêt particulier aux combinaisons financières dont leur construction a été l'objet.

Si l'on se reporte tout d'abord à l'époque de l'établissement des premières lignes, où la population principale concentrée sur le littoral de l'Atlantique ne dépassait pas 12 000 000 d'habitants, et où la richesse publique, qui puisait alors ses principaux éléments dans les profits du commerce maritime et la culture du tabac

et du coton, était encore peu développée, il est certain que cet établissement était loin de rencontrer, au point de vue financier, des conditions aussi favorables qu'en Angleterre où les capitaux accumulés par la production industrielle s'offraient en abondance aux entreprises nouvelles, et même qu'en France où l'accumulation avait été plus lente et où le Gouvernement a dû venir libéralement en aide aux Compagnies de chemins de fer.

Aussi, bien que l'esprit entreprenant particulier à la nation américaine et une large pratique de l'association, qui lui est commune avec l'Angleterre, aient puissamment contribué partout à donner l'élan aux entreprises de chemins de fer, les autorités publiques de l'Union n'ont pu se dispenser de prêter leur concours à leurs premiers essais.

L'opinion publique y était d'autant mieux préparée que l'intervention des pouvoirs constitués n'était pas un fait nouveau, et que certaines lignes présentaient pour les États un intérêt de premier ordre.

Cette aide s'est manifestée sous la forme de concessions de terres (*land grants*), et sous celle de subventions financières. Ce sont ces deux formes que nous étudierons en premier lieu.

Mais les relations entre l'État et les chemins de fer ne peuvent se borner à l'apport par le premier de son concours à leur construction. Le rôle essentiel qu'ils jouent dans le développement social d'un pays et l'influence prépondérante qu'ils exercent sur sa vie économique appellent nécessairement le contrôle des autorités publiques. Aux États-Unis, comme en Angleterre, l'opinion publique s'est toujours montrée défavorable à l'institution d'un monopole d'État. La doctrine qui a prévalu est celle de l'établissement d'un simple régime de réglementation.

Ce qui rend fort complexe l'étude de la législation des chemins de fer aux États-Unis, c'est que ceux-ci relèvent

à la fois, au point de vue légal, de l'Union et des États. Dans chacun des États particuliers, la législature a seule le pouvoir de réglementer le commerce intérieur, et les chemins de fer qui le traversent sont soumis à son autorité exclusive pour toute la longueur des lignes comprises dans les limites territoriales de l'État. D'autre part, le Congrès a seul le droit de légiférer en ce qui concerne les Territoires non encore élevés au rang d'États. Enfin, le commerce entre États et le commerce extérieur ressortissent au Congrès, et avec eux aussi le régime des voies ferrées traversant deux ou plusieurs États, ou mettant les États-Unis en communication avec le Canada ou le Mexique.

Mais si le pouvoir législatif est fractionné entre l'Union et les États particuliers, on trouve du moins entre chacune de ces législations spéciales des analogies de fond et souvent même des parités de forme, qui permettent de les classer en un certain nombre de types primordiaux dont les autres ne sont qu'une imitation ou une reproduction assez fidèle. Ce caractère apparaît très nettement dans la législation des chemins de fer.

Ce sont les États particuliers qui ont commencé en Amérique l'œuvre de la législation ; puis le Congrès est venu faire en 1887 pour le commerce d'État à État ce que les pouvoirs locaux avaient déjà fait pour le commerce local. Notre travail se divisera donc tout naturellement en deux parties. Nous étudierons dans la première les législations locales, et dans la deuxième la loi fédérale dite *Interstate Commerce Law*, et les lois qui l'ont complétée par la suite, de manière à embrasser ainsi l'ensemble de la *Railroad Regulation* aux États-Unis.

LES CHEMINS DE FER

ET

LES POUVOIRS PUBLICS AUX ÉTATS-UNIS

PREMIÈRE PARTIE

CONCOURS APPORTÉ PAR LES AUTORITÉS PUBLIQUES A LA CONSTRUCTION DES CHEMINS DE FER

CHAPITRE PREMIER

HISTOIRE EXTERNE DES LAND GRANTS

SOMMAIRE. — I. *Les origines. — La concession de l'Illinois.* — Origine des *land grants*, p. 2. — Développement économique pris par les États-Unis entre 1800 et 1850, p. 2. — Vains efforts du Gouvernement Fédéral en vue de la création de moyens de transports, p. 3. — Faillite des États dans l'accomplissement de leur programme de travaux publics, p. 3. — Premières demandes de concessions en faveur de chemins de fer, p. 4. — Échec des différents bills présentés au Congrès en 1833, 1835, 1836, 1838 et 1840, p. 4. — Les débats devant le 30^e Congrès, p. 5. — Causes de l'échec des différents bills, p. 5. — La concession de l'*Illinois Central*, p. 6. — Le bill Douglas, p. 7. — Était-il constitutionnel ? p. 7. — Voté par le Sénat, il est repoussé par la Chambre des Représentants, p. 8. — Dépôt du second bill Douglas, p. 8. — Amendements de Bell et de Jefferson Davis, p. 9. — Son adoption, p. 9. — Motifs de son adoption, p. 10. — Sa portée, p. 10.

II. *Concessions postérieures à l'Illinois grant. Homesteads contre land grants.* — Campagne en faveur des *land grants*, p. 10. — Propositions d'Underwood et de Bennett en vue du partage du Domaine Public entre les États, p. 11. — Système de Bennett, p. 11. — Ses avantages, p. 11. — Côté politique de la question, p. 11. — Le système du *homestead*, p. 12. — Ses origines, p. 12. — Premiers bills de *homestead*, p. 12. — Objections du *Committee of Public Lands*, p. 12. — Proposition Webster, p. 13. — Antagonisme entre *homesteads* et *land grants*, p. 14. — L'opinion publique vers 1852 est nettement favorable au premier régime, p. 14. — Tendances dominantes au sein du Congrès, p. 14. — Échec de divers bills de *homestead*, p. 14. — Retour en faveur du système des *land grants* (1855 et 1856), p. 15. — Causes de ce revirement, p. 15. — Changement dans la doctrine, p. 15. — La corruption politique, p. 15. — Réaction causée par la crise de 1857, p. 16. — Discussion de plusieurs bills

- de *homestead*, p. 16. — Loi du 20 mai 1862. Ses principales dispositions, p. 17. — Indifférence de l'opinion publique, p. 18.
- III. *Les chemins de fer du Pacifique*. — Plan d'Hartwell Carter, p. 18; — de Whitney, p. 18. — Projets d'un chemin de fer national, p. 19. — Côté politique de la question, p. 19. — Bill Ruck, p. 20. — Bill Gwin, p. 20. — Admission du principe de la concession directe par le Congrès aux chemins de fer, p. 20. — Vote de la loi de 1862, p. 21. — Importance des concessions, p. 21. — Concessions postérieures, p. 22. — Abandon progressif du système antérieur de concession, p. 23. — Portée de la loi de 1862, p. 23.
- IV. — *Retour des concessions au Domaine Public*. — La crise de 1857, p. 23. — Premier rapport défavorable à l'annulation des *grants*, p. 24. — Défaveur de la politique des *land grants*, p. 24. — Vote des premiers bills d'annulation à partir de 1870, p. 24. — Projet du *House Committee of Public Lands*, p. 25. — La concession de l'*Atlantic and Pacific Railroad*. Amendement Morgan, p. 25. — Antagonisme entre le Sénat et la Chambre, p. 25. — Annulation définitive de la concession de l'*Atlantic and Pacific*, p. 25. — Bill présenté au Sénat en 1888, p. 26. — Rapport du *House Committee*, p. 26. — Système adopté par le Sénat, p. 27. — Doctrine de la Cour Suprême, p. 27. — Vote de la loi de 1890, p. 27. — Sa portée, p. 28.

I

Les *land grants* effectués au profit des Compagnies de chemins de fer tirent leur origine des concessions consenties par le Domaine Public aux États, pour leur permettre de mener à bonne fin leurs grands travaux d'utilité générale.

Le droit du Gouvernement Fédéral de venir en aide aux États par une souscription en argent fut de tout temps soumis à la controverse, alors que l'abandon de portions du Domaine Public aux entreprises de canaux était des plus fréquents. Le Domaine Public se réservait la propriété de sections alternées de terre de chaque côté du canal, et la plus-value acquise par le terrain le couvrait et au delà du sacrifice consenti.

Le développement économique pris par les États-Unis entre 1800 et 1850 nous permet de saisir les motifs de cette politique d'aliénation de terres du Domaine Public. Vers 1800, la population entière de l'Union était confinée au voisinage immédiat de l'Atlantique. En 1850, la colonisation avait reculé ses frontières au delà du Mississipi et les premiers émigrants commençaient à défricher les versants du Pacifique. Dès 1830, l'Indiana, l'Illinois et le Missouri avaient dépassé 100 000 habitants. Dès 1840, les vastes espaces compris entre les grandes voies fluviales commençaient à se peupler; en 1850, l'Indiana et l'Illinois arrivaient respectivement aux

septième et onzième rangs des États pour le chiffre de leur population. Les États du Mississipi se peuplaient rapidement, les groupements les plus denses suivant naturellement le cours des fleuves.

A tous ces colons, il fallait fournir des voies de communication. Les premiers efforts avaient abouti à la création de routes à péage et à l'amélioration de quelques voies navigables. Mais à partir de 1817, le vote d'une série de *bills* contradictoires vint paralyser à peu près complètement l'action du Gouvernement Fédéral, et tous les grands projets restèrent irréalisés, malgré les efforts du président Jackson.

Voyant qu'il ne fallait rien attendre du Gouvernement Fédéral, les États se mirent eux-mêmes à la besogne. En 1817, l'État de New-York entreprit la construction du canal de l'Érié qui fut achevé en huit ans. Mais, là encore, les résultats furent inférieurs à l'attente. Les États de l'Ouest particulièrement durent non seulement abandonner leur programme de travaux publics, mais encore se reconnaître incapables de solder les dépenses engagées.

C'est de 1830 que date l'introduction des chemins de fer comme moyen pratique de transport dans les régions non desservies par les voies fluviales, et où les obstacles naturels interdisaient la création de canaux. En 1850, l'Union possédait déjà un réseau de 8 571 milles confiné presque entièrement dans les États de la Nouvelle-Angleterre; ceux du Mississipi en étaient encore à poser les premiers jalons de leur système de voies ferrées. A cette époque, on était loin de penser que les chemins de fer allaient supplanter les canaux.

Le développement des chemins de fer dans les États du Mississipi était en corrélation avec le mouvement de la population et la prospérité industrielle. Aussi les voies ferrées comme la population eurent tout d'abord tendance à suivre le cours des fleuves. Mais, quand on se fut rendu compte de l'indépendance de ces deux modes de transport, les Compagnies n'hésitèrent plus à lancer leurs rails à travers les hauts plateaux presque déserts séparant les grandes vallées.

La création de moyens de communication allait augmenter la valeur des terres inoccupées du Domaine Public. Il y avait donc tout lieu de croire que le Gouvernement Fédéral ne mar-

chanderait pas son concours à l'établissement des voies ferrées. Par suite des nouvelles conditions économiques et légales, la seule aide que les Compagnies pussent espérer se présentait sous forme de concessions de terres du Domaine Public. Les chemins de fer, en sollicitant ces concessions, ne faisaient que demander au Gouvernement Fédéral le même traitement de faveur qu'il avait accordé à des entreprises de transports moins perfectionnés, comme les routes à péage et les canaux.

C'est probablement en 1833 que se place le premier *land grant* effectué en vue de la création d'un chemin de fer. La concession avait tout d'abord été accordée pour la construction d'un canal destiné à relier le cours de l'Illinois au lac Michigan ; le canal ne fut pas construit. En 1833, la concession fut donc transférée à un chemin de fer, mais elle ne fut utilisée que postérieurement, au moment de la création de l'*Illinois Central*. D'autres Compagnies reçurent à la même époque des droits sur le Domaine Public ; mais ce n'était pas, à proprement parler, des *land grants*. Il n'y avait pas d'aliénation au vrai sens du mot, et la Compagnie ne recevait qu'un droit de passage et un droit de préemption sur les fractions avoisinant la voie ferrée.

En 1835, une demande de concession fut déposée devant le Congrès par l'État de Michigan en vue de la construction d'une ligne destinée à unir Detroit à l'embouchure de la Saint-Joseph River. En 1836, se produisirent deux autres demandes : l'une pour la construction d'une ligne de Mobile à la Tennessee River et l'autre pour la création d'une voie destinée à relier Jefferson City, sur le Missouri, au Mississippi. Ces trois demandes, objet de rapports favorables, furent cependant repoussées par le Congrès.

En 1838, un effort sérieux fut tenté pour faire aboutir une concession. Un bill fut présenté proposant un *land grant* à l'État d'Indiana pour la construction d'un chemin de fer entre New-Albany et Mount-Carmel. Mais ce bill fut repoussé grâce aux efforts du sénateur Niles, du Connecticut, comme inconstitutionnel et proposant un prêt déguisé à une Société privée. Le bill modifié fut représenté l'année suivante ; il se bornait à accorder à la Compagnie de chemins de fer un droit de préemption sur les terres concédées. Adopté par le Sénat

sous cette forme, il fut définitivement enterré dans les cartons de la Chambre des Représentants (1840).

Il faut aller jusqu'en 1846 pour retrouver une nouvelle demande de concession. Un bill fut déposé demandant la concession de sections alternées de terre de chaque côté d'une ligne destinée à unir Jackson (Mississippi) à la frontière occidentale de l'Alabama. Adopté par le Sénat, il fut encore repoussé par la Chambre des Représentants, malgré les efforts de ses partisans.

On eût pu croire que le 30^e Congrès (1847-1848) allait se montrer autrement libéral que ses prédécesseurs. Dès sa première session, quatre bills de concession furent introduits en vue de la construction de quatre voies ferrées. La première devait unir Hannibal (Missouri) à Saint-Joseph. La seconde devait traverser l'Iowa. La troisième devait réunir Mobile au confluent de l'Ohio et du Mississippi. Enfin la quatrième devait relier Jackson à l'Alabama. Ces quatre bills furent réunis en un seul qui fut voté sans difficulté par le Sénat. Porté immédiatement devant la Chambre des Représentants, il était adopté deux jours après, presque sans discussion. Mais le lendemain la Chambre revenait sur son vote et repoussait le bill en deuxième lecture par 102 voix contre 80.

Nous avons déjà noté la tendance de la population à se cantonner le long du cours des fleuves, et cette idée dominante, jusqu'en 1850, que les chemins de fer étaient uniquement destinés à suppléer les transports par eau en cas de besoin.

Ceci nous donne la clef de la politique suivie jusqu'en 1850 vis-à-vis des demandes de *land grants*. Les seuls bills pris en considération par le Congrès jusque vers cette époque se bornaient à proposer des concessions en faveur des chemins de fer destinés à suivre le cours des fleuves, de manière à suppléer à l'insuffisance des transports fluviaux pendant la période des basses eaux. A partir de 1850, ces tendances subissent une modification radicale. Au cours de la première session du 31^e Congrès, 19 bills de concession sont déposés, sur lesquels 15 ont trait à des voies ferrées reliant des artères fluviales ; 4 seulement demandent le concours de l'État pour la construction d'une ligne parallèle au cours d'une voie navigable. Le Congrès eût semblé bien inspiré en accueillant favorablement les demandes de la première catégorie.

A la clôture du 30^e Congrès, l'avenir des concessions apparaissait sous des couleurs assez peu brillantes. Le Sénat avait accédé libéralement à toutes les demandes. Mais rien ne permettait de croire que la Chambre fût sur le point de se désister de l'opposition où jusqu'alors elle s'était tenue ferme comme un roc. La cause de cette divergence de vues résidait dans le mode de recrutement de chacune des deux assemblées. Au Sénat, où le recrutement n'est pas basé sur le chiffre de la population, les nouveaux États avaient évidemment le pas sur les anciens. Il s'agit de savoir pourquoi la Chambre des Représentants est venue à résipiscence, alors qu'elle semblait si irréductible dans son opposition.

Le premier bill qui ait réussi à vaincre sa résistance est celui portant concession de terres du Domaine Public aux États d'Illinois, du Mississipi et d'Alabama, en vue de la construction du réseau de l'*Illinois Central and Mobile and Ohio*. Ce bill a une très grosse importance, étant donnée la superficie des terres concédées, et aussi parce qu'il a servi de modèle à tous les actes de concession postérieurs. Nous allons donc retracer son histoire avec quelque détail.

Dès 1844, le sénateur Breese, de l'Illinois, avait proposé de concéder à la *Great Western Railway Company* de l'Illinois un droit de préemption sur les terres du Domaine Public situées le long de ses lignes. Devenu, en 1846, rapporteur de la Commission sénatoriale du Domaine Public, Breese déposa un bill portant concession, au profit de la *Northern Cross and Central Railway Company*, de sections de terres du Domaine Public prises alternativement de chaque côté de la voie ferrée. Sa proposition, mollement défendue, fut repoussée.

Au renouvellement de 1847, l'Illinois envoya au Sénat Stephen A. Douglas, un homme de grand talent, qui avait auparavant combattu par la plume les idées de Breese, et qui, au lieu de préconiser comme lui l'attribution aux Compagnies d'un simple droit de préemption sur les terres du Domaine Public, s'était posé en partisan convaincu des *land grants*.

Une fois au Sénat, Douglas employa toute son énergie et tout son talent à faire voter un *land grant* au profit de l'*Illinois Central*. Breese, qui trouvait que c'était du temps perdu, dé-

posa un nouveau bill de préemption, malgré l'opposition de Douglas qui essaya de lui démontrer quel effet déplorable allait produire sur le Congrès une semblable divergence de vues entre les deux sénateurs de l'Illinois. En présence de l'obstination de son collègue, il déposa à son tour un bill portant concession de terres au profit de l'*Illinois Central*.

La discussion commença le 3 mai 1848. Les premiers orateurs, Niles, Crittenden et Bagby, lui reprochèrent d'abord son inconstitutionnalité. Les attaques prirent un tour particulier quand le sénateur Butler, de la Caroline, vint dire que le vote d'une semblable mesure allait être tout bénéfice pour l'Ouest, au grand détriment des États de l'Est injustement défavorisés. Mais Cass rétablit la discussion sur son vrai terrain en démontrant que le Gouvernement pouvait aliéner les terres du Domaine Public et qu'il devait le faire s'il y trouvait un bénéfice financier. Calhoun parla dans le même sens.

Pour un jurisconsulte contemporain, la question de constitutionnalité ne pourrait donner lieu qu'à une interprétation. Aux termes de la Constitution, le Congrès peut disposer du Domaine Public. Il peut donc l'aliéner pour venir en aide à un chemin de fer. Mais à cette époque on faisait une distinction entre les États et les Territoires, simples « provinces du Gouvernement Fédéral ». En outre, le Domaine Public constituait une source de revenus. En aliéner une portion, c'était diminuer d'autant les revenus du Domaine Public, donc augmenter les impôts. Tel était l'argument de Niles, et il ne manquait pas d'une certaine force. Les défenseurs du bill répondaient que la perte subie par le Domaine était compensée par l'augmentation de la valeur des terres non aliénées. Mais une semblable riposte n'était pas un argument ; c'était un expédient pour éluder la difficulté constitutionnelle. Si l'interprétation donnée par Niles avait été exacte, ce n'est pas une pirouette de ce genre qui eût permis aux partisans du bill de passer à travers les mailles de la Constitution.

Le terrain sur lequel Douglas eût pu le plus efficacement défendre son bill, c'était celui de l'utilité nationale ; son argument le plus sérieux, c'était, comme dit la Constitution, « le bien-être général » (*general welfare*) que cette mesure devait

apporter au pays. Mais les esprits rigoristes de cette époque répugnaient à une interprétation aussi large.

Finalement, le bill fut voté au Sénat par 24 voix contre 11, et la discussion vint devant la Chambre des Représentants le 12 août 1848. Mais l'Assemblée était d'avance hostile aux *land grants* et le bill fut repoussé par 78 voix contre 64.

A quelle raison faut-il attribuer l'échec du bill Douglas? Il y a d'abord ce fait que les États renfermant des *public lands* étaient représentés par une très faible minorité à la Chambre (90 sur un chiffre total de 230 membres), alors qu'ils avaient la majorité au Sénat avec 32 représentants contre 28 à leurs adversaires. Si l'opposition de ces derniers était négligeable au Sénat, elle était puissante à la Chambre. Les relations croissantes entre les États de l'Est et le Mississipi n'allaient pas tarder à faire tomber cette opposition, qui, tout d'abord, semblait irréductible.

Breese fut remplacé au 31^e Congrès par le général Shields, qui partageait entièrement les idées de Douglas. Fort de son concours, ce dernier déposa immédiatement un bill analogue à celui qu'il avait fait précédemment adopter par le Sénat. Le sénateur King en profita pour proposer un amendement autorisant la concession de terres à l'État d'Alabama pour aider à la construction d'un chemin de fer de Mobile au confluent de l'Ohio.

La première attaque contre le bill vint de Walker, du Wisconsin, qui se déclara partisan de l'attribution directe des terres aux colons. Partisan acharné du système qui devait prévaloir dans le « *Homestead Act* » du 20 mai 1862, il n'admettait pas que l'État essayât de vendre plus cher les sections alternées de terre qu'il se réservait de chaque côté de la voie. Mais l'amendement qu'il avait déposé dans ce sens fut repoussé. Par contre, le Sénat votait la proposition King et l'amendement introduit par Bradbury, du Maine, limitant la concession à une distance de 6 milles de chaque côté de la voie. Mais le chemin de fer proposé devait en outre traverser le Kentucky et le Tennessee qui n'avaient pas de *public lands*. Bell, du Tennessee, proposa donc d'attribuer à ce chemin de fer sur les terres du Domaine Public, incluses dans les autres États traversés, une superficie proportion-

nelle à la longueur de ligne s'étendant sur leur territoire.

La discussion de cet amendement jeta une vive lumière sur la théorie des *land grants*. King demanda à Bell de retirer son amendement dont l'adoption allait, à son sens, empêcher le vote du bill par la Chambre des Représentants. En outre, le principe sur lequel se basaient les concessions de terres ne justifiait nullement une semblable proposition, puisque la partie de la voie ferrée construite dans le Kentucky et le Tennessee n'allait pas entraîner une plus-value pour les terres du Domaine Public. Mais Miller, du New-Jersey, répondit que, si les tronçons de la ligne projetée augmentaient la valeur des *public lands* circonvoisins, cette plus-value serait encore plus importante si on réunissait ces tronçons entre eux de manière à établir une communication directe entre Chicago et Mobile.

L'amendement de Bell était bien conforme à l'esprit du premier bill Douglas. Mais la base constitutionnelle des *land grants* n'était pas assez solide pour tirer du principe toutes les conséquences logiques qu'il comportait.

Un autre amendement fut voté, sur la proposition de Jefferson Davis, qui demandait que les terres attribuées fussent toutes situées dans un rayon de 15 milles de la voie ferrée. C'était pour lui l'extrême limite à laquelle se faisait sentir l'influence d'un chemin de fer. Si, pour une raison quelconque, la Compagnie ne pouvait pas recevoir les terres situées dans ce rayon, elle ne pouvait réclamer aucune compensation. Cette disposition, qui, dans l'esprit de Jefferson Davis, ne devait s'appliquer qu'à l'*Illinois Grant*, se retrouve dans tous les actes de concession postérieurs.

Le bill Douglas ainsi amendé fut adopté par le Sénat par 26 voix contre 14. Porté devant la Chambre des Représentants, il fut l'objet d'un rapport favorable de la *Commission du Domaine Public*. Quelques mois après, il venait en discussion, et le 17 septembre 1850 il était adopté par 101 voix contre 75.

A quoi faut-il attribuer ce changement d'attitude de la Chambre des Représentants?

D'abord la proposition de Douglas de concéder des terres aux chemins de fer de Mobile à l'Ohio lui avait concilié les voix de 15 représentants des États intéressés. En outre,

quelques députés de l'Est ayant besoin du concours des représentants de l'Ouest consentirent à voter le bill Douglas. Mais ce qui fit probablement le plus d'impression sur les députés des États de l'Est, ce fut le projet d'un embranchement vers Chicago qui unissait le Mississipi à la Nouvelle-Angleterre par les Grands Lacs. Le plan de Douglas faisait communiquer le Nord-Ouest, le Sud et l'Est. C'est à l'ampleur de sa conception qu'il doit la plus grande part de son succès.

Dès cette époque, les arguments pour et contre les *land grants* ont donc pris corps. Le principal argument invoqué en leur faveur est que le Gouvernement Fédéral, grand propriétaire foncier, ne peut mieux employer son immense domaine qu'en le partageant entre les États. Au contraire, leurs adversaires répondent qu'ils sont inconstitutionnels et protestent contre l'augmentation de prix dont vont bénéficier les bonnes terres. Les prétentions des États vont se traduire par une demande de généralisation de la pratique des *land grants*. Les protestations des colons vont donner naissance à une agitation qui aboutira au vote de la *Homestead Law*.

II

L'effet de l'*Illinois Grant* sur la législation ne se fit pas sentir immédiatement, et les questions soulevées par les concessions de terres sommeillèrent jusqu'au renouvellement des Chambres. Ce n'est qu'au début du 32^e Congrès que de nombreux bills de concession furent introduits. Suivant le *Commissaire du Domaine Public*, les lignes prévues atteignaient 3 090 milles et les concessions demandées s'élevaient à 13 901 657 acres.

En même temps, la campagne en faveur des *land grants* continuait de plus belle dans la presse et au sein du Congrès. L'argument le plus communément invoqué était que, les États n'ayant pu percevoir d'impôts sur les portions du Domaine Public situées sur leur territoire, il leur était dû en toute justice une compensation pour le dommage causé. D'autres membres du Congrès ne voulaient pas admettre que le Gouvernement Fédéral exerçât un droit de souveraineté sur des terres situées à l'intérieur d'un État.

La première session du 31^e Congrès fut marquée par un effort des États de l'Est pour participer au partage du Domaine Public. Underwood, du Kentucky, demanda que les États ne renfermant pas de terres du Domaine Public inoccupées fussent autorisés à en prélever une certaine quantité sur les territoires des autres États. Après une discussion assez animée, la proposition d'Underwood fut repoussée.

Un autre bill fut introduit par le député Bennett, de l'État de New-York. Bennett concédait une superficie déterminée à chaque État renfermant des terres du Domaine. Les autres États devaient recevoir autant de fois 150 000 acres qu'ils avaient de représentants au Congrès.

Le plan de Bennett tentait ainsi d'apporter une solution équitable et définitive au problème des *land grants*. Les vieux États avaient jusqu'alors participé aux bénéfices résultant pour le Trésor de la vente du Domaine Public. Ils semblaient donc fondés à réclamer la propriété directe d'une certaine quantité de terrains dans les mêmes conditions que les nouveaux États. Le plan de Bennett présentait sur celui d'Underwood l'avantage d'une très grande simplicité. Il coupait court au favoritisme habituel dès qu'il s'agissait d'obtenir le vote d'un bill spécial pour chaque concession; en outre, tout en concédant des terres aux États suivant un mode uniforme, on leur en laissait la libre disposition. Mais la proposition de Bennett fut, elle aussi, repoussée. On s'en tint, comme précédemment, au système d'une mesure législative spéciale pour chaque concession, et on laissa une fois encore échapper l'occasion de s'affranchir des maux inhérents à un pareil régime.

Toute cette question des *land grants* était d'ailleurs dominée par l'antagonisme d'intérêts existant entre les États de l'Ouest et ceux de l'Est. Aussi, au cours de la première session du 31^e Congrès, 15 bills de *land grant* avaient été adoptés par le Sénat; un seul d'entre eux, portant concession de terres à l'État d'Iowa, fit l'objet d'un vote à la Chambre des Représentants et il fut repoussé par 102 voix contre 68.

Ici une digression s'impose; il est impossible de saisir nettement les points dominants du système des *land grants* sans jeter un coup d'œil sur le régime institué parallèlement par la loi de *homestead*.

L'idée première de ce régime se trouve dans une loi de 1842, le *Florida Donation Act*. Chaque colon recevait une *section* de terre à prendre dans le territoire de la Floride à condition de la cultiver. Le pays vivait alors sous la terreur des Indiens, et le besoin se faisait sentir d'encourager d'une façon quelconque la colonisation du territoire. En fait, la concession allait être tout à l'avantage du Gouvernement, en favorisant le peuplement et, par suite, la vente du surplus du Domaine Public. L'Orégon en 1850, le Washington en 1853 et le Nouveau-Mexique en 1854, suivirent l'exemple de la Floride.

La vente des terres du Domaine Public avait atteint son plus haut point d'activité en 1836. Le Gouvernement était propriétaire d'immenses étendues de terrain qu'il ne trouvait pas à aliéner. C'est alors qu'on pensa à baisser leurs prix et les graduer. On n'avait eu tout d'abord en vue que l'intérêt fiscal de la réforme qui devait augmenter les ressources du Trésor en favorisant la vente des terres. Mais on s'aperçut à la longue qu'il était encore bien plus important de favoriser la colonisation. Le député Darragh, de la Pensylvanie, introduisit à la Chambre un bill tendant à concéder au colon la propriété de la terre cultivée par lui pendant trois ans. Mais l'opinion n'était pas mûre pour une pareille réforme, et elle fut repoussée presque sans discussion.

Au cours du 31^e Congrès, deux propositions nouvelles se font jour. Douglas voudrait concéder un terrain de 160 acres à tout colon s'engageant à le faire valoir pendant une période de quatre ans. Walker, du Wisconsin, est d'avis qu'il convient d'abandonner les terres du Domaine Public aux nouveaux États, à charge pour eux de les rétrocéder aux immigrants.

A ces deux propositions, le *Committee of Public Lands* faisait les mêmes objections. Le Domaine était destiné, sinon à être un bénéfice pour le Trésor, du moins à répondre de la Dette publique. En outre, jeter tout d'un coup sur le marché une immense quantité de terrains, c'eût été réduire à zéro leur valeur dans les nouveaux États, et par suite l'utilité des concessions déjà faites à certains d'entre eux pour encourager les travaux d'utilité générale. Cette dernière objection est la source des conflits que nous allons voir s'élever entre les par-

tisans des *land grants* et ceux des *homesteads*, conflit qui va être à l'état aigu au cours de la seconde session de ce 31^e Congrès.

Dès le début de cette session, deux propositions importantes sont déposées : la première par Webster, conférant à chaque citoyen mâle le droit d'obtenir un *homestead* de 160 acres après l'avoir cultivé pendant trois ans ; et la seconde par Houston, du Texas, déclarant que toute famille riche de moins de \$ 1 500 aurait droit à 160 acres de terre après les avoir cultivés pendant trois ans.

Cette agitation en faveur des *homesteads* avait pour contre-partie une campagne acharnée contre les *land grants* et le système qui consistait, de la part des États, à augmenter le prix des sections alternées non aliénées au profit des chemins de fer ; l'antagonisme des deux principes n'allait faire que croître.

En dehors du Congrès, l'opinion publique était nettement favorable à la concession des terres aux colons « réels ». La convention de Buffalo de 1848 s'était prononcée en faveur du « sol libre » au point de vue économique comme au point de vue politique, et la *Free-Soil Convention* de 1852 prit position dans le même sens d'une façon encore plus nette. Au cours des années 1850 et 1851, les Législatures du New-York, du Missouri, de l'Illinois et de l'Indiana transpirent au Congrès des vœux en faveur du système du *homestead*. Mais c'est encore le Wisconsin qui exprima avec le plus de force son aversion pour le système des *land grants*. Dans son Message à la Législature de cet État (1852), le gouverneur Farwell disait que les *land grants* ne faisaient que retarder le développement de l'État en retirant à la colonisation d'immenses quantités de terrain.

C'est au cours du 32^e Congrès que le conflit atteignit son point le plus aigu. Le bloc formidable qui s'opposait au vote d'une loi de *homestead* comptait un grand nombre de partisans des *land grants*, et de leur côté les partisans de la politique du *homestead* combattaient de toutes leurs forces les *land grants*, qui, disaient-ils, eussent fini par absorber toutes les terres du Domaine Public. Quelques hommes d'idées plus larges regrettaient cet antagonisme entre deux régimes également

nécessaires au développement d'un pays neuf. La Chambre adopta à cette session un bill de *homestead* par 107 voix contre 56 ; mais le Sénat le repoussait une première fois par 14 voix contre 31 et une seconde fois par 16 voix contre 38.

Si l'on rapproche les votes émis par la Chambre à propos du bill de *homestead* et du bill de concession à l'État d'Iowa, on constate que, sur 131 députés, 2 admettaient les *land grants* et repoussaient le *homestead*, 51 admettaient les deux systèmes, 35 étaient pour le *homestead* contre les *land grants*, et 43 se déclaraient les adversaires de l'un comme de l'autre bill. Un calcul semblable pour le Sénat nous donne 17 voix pour la première solution, 9 pour la deuxième, 2 pour la troisième, et enfin 7 pour la dernière. Si l'on totalise ces chiffres, on constate que trois tendances de force sensiblement égale se manifestaient au sein du Congrès. Sur 166 sénateurs et députés, 56 se montraient partisans d'un des deux systèmes à l'exclusion de l'autre, 60 les admettaient tous les deux et 50 les repoussaient en bloc.

L'année 1853 marque le début d'une période de stagnation dans les *land grants*. Les concessions déjà opérées s'élevaient à 8 millions d'acres, dont les États du Sud avaient surtout bénéficié. Jusqu'en 1856, le système des *land grants* va être relégué au second plan et les partisans d'un bill de *homestead* vont chaque jour gagner du terrain. Pendant toute cette période, le conflit entre les deux régimes semble vouloir se résoudre à l'avantage du second.

En 1854, un bill de *homestead* était adopté par la Chambre par 107 voix contre 72. Renvoyé devant le Sénat, ce dernier lui substitua un projet, adopté par 34 voix contre 13, portant graduation du prix des terres et abandon général de toutes les terres aux États. En outre, dans ce projet, chaque famille avait droit à 160 acres de terre pour chacun de ses membres à raison de 25 cents l'acre, après cinq ans d'occupation. Enfin, si une Compagnie construisait une ligne passant à travers les terres du Domaine Public, le Secrétaire de l'Intérieur constituait une zone réservée de 7 680 acres par mille de ligne construit, dans un rayon de 12 milles de la voie, sur laquelle zone les États avaient un droit de préemption à un prix ne

devant jamais dépasser 1 dollar l'acre. Cette dernière partie du projet du Sénat ne fut jamais discutée.

Le seul *land grant* concédé à cette session fut celui du Minnesota (loi du 29 juin 1854). Mais le 34^e Congrès se montra au contraire plus que libéral dans l'attribution des *land grants*. La Floride, l'Alabama, la Louisiane, le Mississippi, le Michigan, le Wisconsin, le Minnesota et l'Iowa reçurent en peu de temps plus de 19 millions d'acres. C'est à peine s'il y eut un semblant de discussion. Quelques hommes, comme Crittenden, du Kentucky, demandaient qu'on consultât au moins le *Committee of Public Lands*. C'était à lui, pensait-il, de décider si les chemins de fer projetés avaient un véritable intérêt national. Mais cette proposition fut rejetée grâce aux efforts de Jones, de l'Iowa, et d'Adams, du Mississippi. Yulee, de la Floride, alla même jusqu'à proposer que la concession des terres se fit dorénavant par simple mesure administrative ; le Congrès, selon lui, ne pouvait refuser des terres à un État quand ses représentants étaient d'accord pour les demander.

On voit donc que la théorie primitive des *land grants* avait été complètement abandonnée ; ce changement était l'œuvre de six années seulement. Alors que la concession de l'*Illinois Central* en 1850 n'avait pu avoir lieu que grâce à un concours de circonstances exceptionnelles, il était en 1856 admis, au moins tacitement par la doctrine, que partout où un chemin de fer se construisait, la Compagnie propriétaire avait par cela même un droit acquis à une concession de terres du Domaine Public. Le Sénat allait encore plus loin dans cette voie que la Chambre.

Les causes de ce revirement sont diverses. D'abord il eût semblé difficile de refuser des terres à un État plutôt qu'à un autre. On s'était ensuite habitué à cette idée que les terres du Domaine Public ne devaient pas constituer une source de bénéfices pour le Trésor. En outre, l'union de plus en plus intime entre l'Est et l'Ouest avait contribué à atténuer l'antagonisme antérieur.

Une autre cause très profonde était la corruption politique. Des hommes comme Douglas, Cars, Summer, Davis, Calhoun, dont l'intégrité était au-dessus de tout soupçon, avaient vu leur influence baisser considérablement. On peut dire que le

niveau moral du Congrès ne fut jamais aussi bas que dans la période qui précéda immédiatement la guerre de Sécession. Il est fort probable que le vote de la plupart des lois de concessions fut obtenu par des moyens qui n'avaient rien d'avouable. Presque tous les membres du Congrès étaient d'ailleurs intéressés dans les grandes entreprises de chemins de fer, et, par là, ils étaient sous la complète dépendance des gros capitalistes placés à la tête de ces entreprises.

L'année 1857 fut marquée par une nouvelle réaction contre la politique des *land grants*. La crise terrible que traversa le pays cette année-là avait eu pour résultat d'arrêter net l'achèvement des lignes commencées, et à plus forte raison la construction de nouvelles voies ferrées. Aussi les bills de concessions introduits à cette époque furent repoussés sans discussion, sur la simple recommandation du *Committee of Public Lands*, qui n'eut pas de peine à démontrer que de nouvelles concessions ne feraient qu'aggraver la crise.

Une des causes de la crise de 1857 était en effet la surproduction des voies ferrées, due elle-même en partie à la politique des *land grants*. L'année 1856 avait vu l'apparition de 15 176 milles de lignes nouvelles, dont 5 000 milles avaient bénéficié de concessions ; dans le nombre, il y en avait une assez forte quantité qui n'avait été construite que dans l'espoir de la concession.

Cette réaction contre les *land grants* donna par contre-coup un regain de vitalité au régime du *homestead*, qui, au cours de la session de 1858-59, fit l'objet de plusieurs joutes oratoires au sein du Congrès. La Chambre adopta un bill de *homestead* par 120 voix contre 76. Mais, au Sénat, la discussion du bill dévia aussitôt et prit une tournure politique. C'était, en effet, l'époque des premières escarmouches entre esclavagistes et antiesclavagistes. Finalement, le bill fut repoussé.

Au Congrès suivant, la Chambre, avec son activité coutumière, adopta un nouveau bill de *homestead* par 115 voix contre 65. Tous les députés antiesclavagistes avaient voté pour, sauf les représentants de la Pensylvanie et du Delaware ; les autres votèrent contre, à part un député du Missouri. Le trait principal de la mesure proposée était que le colon pouvait recevoir 160 acres à \$ 1,25 l'acre ou 80 acres à \$ 2,50.

On ouvrait ainsi l'accès des terrains réservés le long des chemins de fer.

Mais le Sénat, de son côté, avait à l'étude un bill analogue. La grosse différence était que le colon pouvait acquérir non plus 80, mais 160 acres de terres réservées. Chacune de ces solutions avait ses partisans. Elles étaient toutes les deux combattues par les partisans des *land grants* qui disaient que les concessions aux chemins de fer allaient augmenter la valeur du Domaine Public, tandis qu'avec le système du *homestead* les terres les plus pauvres allaient être laissées pour compte au Gouvernement. Le sénateur Johnson mit les adversaires d'accord en présentant un troisième bill qui concédait à tout colon « réel » un droit de préemption à raison de 25 cents l'acre. Ce bill fut adopté par 48 voix contre 8. Mais le président Buchanan opposa son veto à cette loi, qui, à son avis, était inconstitutionnelle et lésait injustement les concessionnaires antérieurs des terres. Un second vote eut lieu, et la loi ne put obtenir la majorité des deux tiers nécessaire.

Les diverses tentatives allaient enfin aboutir au cours du 37^e Congrès. Les chefs de l'opposition à la politique du *homestead* avaient disparu du Congrès aux élections précédentes. Le bill entra en discussion à la Chambre et fut adopté à l'unanimité moins 16 voix, et le Sénat confirmait par 33 voix contre 7 le vote de la Chambre. Ce fut la loi du 20 mai 1862.

Le texte adopté ne différait pas sensiblement du projet voté par la Chambre au précédent Congrès. Il reproduisait en outre une partie des dispositions du *Preemption Act* du 4 septembre 1841. Tout colon avait droit à 160 acres de terre à \$ 1,25 l'acre et à 80 acres à \$ 2,50 l'acre. L'*act* de 1862 stipulait en outre certaines conditions applicables à la mise en possession et à la délivrance des titres de propriété définitifs. L'envoi en possession devait être immédiat après l'enregistrement de la demande au bureau du *Land Office* et le paiement des seuls frais d'arpentage et d'enregistrement. La propriété ne devenait définitive que cinq ans après l'envoi en possession ; à l'expiration de ce délai, il était accordé encore deux ans à l'occupant pour justifier par deux témoins qu'il avait résidé sur sa terre et l'avait cultivée pendant cinq ans, qu'il n'avait aliéné aucune parcelle et qu'il avait prêté serment

d'obéissance au Gouvernement. Un titre de propriété lui était alors accordé, s'il remplissait par ailleurs les conditions exigées par les lois de naturalisation.

Vers la même époque, la question des *land grants* revint encore en discussion. C'est de cette année 1862 que date la première concession destinée à encourager la construction des lignes du Pacifique. De nouveaux *grants* furent opérés par la suite au milieu de l'indifférence générale du Congrès et du public. Il fallut principalement s'occuper de renouveler les concessions devenues caduques, par suite de la non-construction des lignes projetées. On élargit également à 10 milles la zone concédée de chaque côté de la voie. Toutes ces mesures furent votées pour ainsi dire sans discussion. Comme le remarquait le sénateur Morrill, ce n'était plus là que des questions d'intérêt local.

III

Les premiers projets d'une voie ferrée destinée à relier le Mississipi à la côte du Pacifique remontent à l'époque de l'apparition des chemins de fer aux États-Unis. Dès 1830, un certain Hartwell Carter s'offrait à construire une ligne du lac Michigan à l'embouchure de la Columbia, avec prolongement jusqu'à San Francisco, moyennant l'abandon d'une zone de terres sur toute la longueur de la ligne et un droit de préemption sur une superficie de 8 millions d'acres au prix de \$ 1,25 l'acre, payable en titres de la Compagnie. Un peu après 1840, John Plumbe proposa de construire une ligne transcontinentale. Son plan supposait la concession de sections alternées de terres de chaque côté de la voie. C'était en germe le système adopté pour les *land grants* postérieurs.

Le grand apôtre des chemins de fer du Pacifique devait être Asa Whitney. Son projet, développé dans un mémoire adressé au Congrès en 1845, prévoyait la concession d'une zone de terres large de 60 milles qu'il aurait revendues à son profit après l'achèvement de la ligne. En 1848, il renouvela sa proposition un peu modifiée. Il ne demandait plus qu'un droit de préemption, à raison de 16 cents l'acre sur les terres en bordure de la voie, droit qui devait s'exercer sur des sections

alternées de 5 milles, à l'achèvement de chaque portion de 10 milles. En 1850, le plan de Whitney fut l'objet d'un rapport favorable à la Chambre des Représentants. Au dire de ce rapport, ce plan était le plus praticable et avait le grand avantage d'être conforme à la Constitution, car le Gouvernement ne disposait pas de terres gratuitement en faveur d'un particulier, mais lui vendait des terres, dont autrement on n'aurait su que faire. Le rapport était accompagné d'un bill, autorisant Whitney à construire un chemin de fer du lac Michigan au Pacifique. Whitney devait avoir un droit de préemption sur les terres situées le long de la voie dans un rayon de 30 milles de chaque côté, et à raison de 10 cents l'acre.

Le plan de Whitney fut violemment combattu par un groupe assez puissant qui voulait réserver à l'État Fédéral la construction du chemin de fer du Pacifique. En 1849, Benton demandait qu'on prélevât 70 p. 100 sur le produit de la vente des terres du Domaine Public dans la Californie et l'Oregon, et 50 p. 100 dans les autres États. La somme ainsi obtenue eût permis la construction d'une ligne de Saint-Louis à San Francisco avec un embranchement sur Columbia. Les partisans d'un chemin de fer national objectaient l'ampleur du projet, qui, selon eux, excluait l'initiative privée. En outre, un particulier n'était pas qualifié pour traiter avec les tribus indiennes, et le Gouvernement ne devait pas prêter son concours à une entreprise qui, aux yeux de Benton, n'était qu'un simple prétexte à tripotages. Whitney renvoyait à Benton son premier argument, et soutenait que l'État n'était pas capable de mener à bien un projet aussi vaste que la construction d'un chemin de fer transcontinental.

Mais aucun des deux projets ne devait retenir l'attention du Congrès. C'est qu'en 1850 la question du choix du tracé était devenue beaucoup plus complexe. En 1845, le territoire des États-Unis ne s'étendait pas vers le sud au delà du 42^e degré de latitude. Après l'annexion de la Californie en 1848, Monterey vint disputer à San Francisco la faveur de constituer le terminus de la nouvelle ligne. La rivalité économique entre le Nord et le Sud était encore accrue par la question de l'esclavage qui commençait à prendre une tournure inquiétante. Il n'était donc pas étonnant que le Congrès hésitât dans

le choix d'un tracé qui semblait devoir faire la fortune d'un certain nombre d'États aux dépens des autres.

Dès 1850, la question du chemin de fer du Pacifique n'était donc plus d'ordre constitutionnel, mais simplement économique et politique. Le tracé du Nord, réclamé par les États du Nord auxquels se joignaient ceux de l'Est, unissait les Grands Lacs à Columbia; celui du Centre, de Memphis ou Saint-Louis à San Francisco, recrutait ses principaux partisans dans les États du Centre et du Sud. Enfin, un troisième projet desservait le Texas et la vallée du Rio Gila.

En 1853, la discussion de ces projets entra dans une phase active. Ruck, du Texas, avait introduit un bill de concession destiné à permettre la mise à exécution du troisième tracé. Des sections alternées de 40 milles de chaque côté devaient être abandonnées à la Compagnie concessionnaire. Les embranchements prévus devaient bénéficier d'une semblable faveur par l'intermédiaire des États traversés. Gwin, de la Californie, se montrait partisan d'une ligne unissant San Francisco à Memphis, via Fulton, avec embranchements vers Dubuque, Saint-Louis, Matagorda, la Nouvelle-Orléans et Fort-Niqually. Il proposait la concession de sections alternées de terres de 40 milles de large dans les territoires de la Californie et de 20 milles dans les États.

Le bill Gwin visait à concilier des intérêts opposés; le bill Ruck avait été soumis à l'examen d'un *Select Committee* qui tenta à son tour d'apporter une solution à la question. Le *Select Committee* proposait de laisser le tracé au choix du Président, et d'abandonner à la Compagnie constructrice de chaque côté de la voie des sections alternées de 6 milles de large dans les États et de 12 milles dans les Territoires. Mais la discussion n'aboutit à rien de positif. En 1855, un bill fut adopté par le Sénat prévoyant la mise à exécution simultanée des trois projets et portant concession de sections alternées de terres de 12 milles de large. Il n'y eut pour ainsi dire pas de discussion sur ce dernier point. Les adversaires les plus déterminés des *land grants* en faveur des États semblent avoir admis le principe d'une concession directe aux Compagnies de chemins de fer. Niles lui-même, l'ennemi persistant des concessions aux États, soutint le projet Whitney. A la Chambre,

un bill de concession fut voté, mais la Chambre revint immédiatement sur son vote. Quant au projet adopté par le Sénat, il n'entra même pas en discussion.

La guerre civile vint encore rendre plus urgente la solution de la question. En 1861, la Chambre vota le principe d'une concession de terres aux Compagnies se proposant d'exécuter les deux tracés du Nord et du Sud. Les amendements introduits par le Sénat ne laissèrent pas à la Chambre le temps d'examiner le nouveau texte.

C'est à la session suivante que fut enfin promulguée la loi portant concession de terres à l'*Union Pacific Company*. La loi de 1862 concédait à la Compagnie constructrice des sections alternées de terres de 5 milles carrés par mille de ligne. Mais, comme ce n'était pas suffisant pour attirer les capitaux, le Congrès, en 1864, étendit la concession à 10 milles carrés par mille. Cette nouvelle mesure fut votée sans discussion.

Ainsi les partisans des *land grants* triomphaient. Cette même session du Congrès vit s'opérer les concessions aux autres Compagnies du Pacifique. On calcule que les Compagnies *Union Pacific*, *Kansas Pacific* et *Central Pacific*, et trois autres groupes qui avaient entrepris d'unir le Missouri au Pacifique reçurent ensemble près de 33 millions d'acres. La part de l'*Union Pacific*, qui construisit la section d'Omaha à Ogden, s'élevait à 12 millions d'acres. Le *Central Pacific* reçut 8 millions d'acres sur le parcours Ogden-Sacramento. Le *Kansas Pacific* fut gratifié de 6 millions d'acres. Enfin les trois autres Compagnies qui contribuèrent à construire le premier chemin de fer transcontinental reçurent ensemble 7 millions d'acres.

L'*Atchison, Topeka and Santa-Fé* reçut pour sa part 3 millions d'acres en 1863, et, trois ans plus tard, l'*Atlantic and Pacific Railroad*, qui fait aujourd'hui partie de l'*Atchison*, bénéficia d'une concession de 42 millions d'acres, concession colossale si l'on n'envisage que sa superficie, mais composée de terrains sans grande valeur. La majeure partie en fit d'ailleurs retour au Domaine Public par suite de la déchéance de la Compagnie. En 1864, le *Northern Pacific* bénéficia d'une concession un peu moins importante, mais en terres de bien plus grande valeur. Les chemins de fer du *Texas and Pacific*

reçurent 23 millions d'acres, et le *Southern Pacific* 14 millions. Les concessions faites à chacune des quatre Compagnies ci-dessus mentionnées comprennent 20 *sections* (640 acres) de terre par mille de ligne dans les États et 40 sections par mille dans les Territoires.

Au cours de la décade 1871-1881, le Congrès concéda des terres à 23 Compagnies. Les concessions ainsi faites de 1850 à 1871 ont mis à la disposition des Compagnies de chemins de fer 155 millions d'acres du Domaine Public : cinq fois la surface de la Pensylvanie.

Mais, à diverses reprises, des terres concédées firent retour au Domaine. Actuellement les lots définitivement attribués aux Compagnies n'atteignent pas 155 millions d'acres. Les Compagnies ne se sont pas toujours conformées aux conditions des contrats de concession. Aux termes de ces contrats, elles devaient recevoir une certaine quantité de terre par mille de ligne construit, mais elles ne pouvaient les réclamer et être envoyées en possession qu'après l'achèvement.

L'année 1871 vit le dernier *land grant* opéré en faveur d'un chemin de fer. Ce fut le *Texas and Pacific* qui en bénéficia.

On était ainsi revenu à la méthode primitivement proposée de concéder à des Compagnies des terres du Domaine Public pour encourager la construction des chemins de fer. Si le Congrès fut long à donner son assentiment, c'est à cause de la jalousie réciproque des États désireux de monopoliser les nouvelles lignes à leur profit. La question de constitutionnalité était écartée depuis longtemps, et la nécessité des voies ferrées était un fait admis de tous. La question ne souffrait pas de difficultés pour les Territoires où le Gouvernement Fédéral était maître absolu, alors qu'ailleurs il devait compter avec le droit de souveraineté des États. Quand il s'agissait de construire un chemin de fer sur un Territoire, le Gouvernement Fédéral pouvait construire la ligne lui-même ou en laisser la charge à une Compagnie moyennant un *land grant*. Le premier système ne fut jamais sérieusement envisagé ; on se rabattit sur le second, et c'est le fait de cette concession directe par l'État à une personne privée qui constitue la principale originalité de cette dernière catégorie de *land grants*. Mais les Compagnies bénéficiaires allaient jeter des embranchements

à travers les États ; les concessions nouvelles eussent dû être opérées par l'intermédiaire de ces derniers. Elles ne le furent pas. La théorie de la souveraineté des États avait perdu de sa rigueur primitive, et personne ne protesta quand le Congrès prit le parti de prélever les terres du Domaine Public dans les États pour les concéder directement aux Compagnies bénéficiaires.

Numériquement, l'importance des concessions aux chemins de fer du Pacifique est grande. Politiquement, elle est moindre. A cette époque, l'antagonisme entre partisans du *homestead* et des *land grants* étant oublié, l'opinion publique se préoccupait surtout de la gestion financière des Compagnies ; et la subvention en numéraire accordée par le Gouvernement aux chemins de fer du Pacifique lui causait suffisamment de soucis pour que les autres questions restassent dans l'ombre. Les *land grants* n'en eurent pas moins des effets considérables vis-à-vis des États et des Territoires renfermant les terres concédées. Leur étude fera l'objet du prochain chapitre.

IV

Au plus fort de l'engouement pour les *land grants*, un mouvement se dessina dans le sens de la révocation de quelques-unes des concessions déjà accordées. Au début, ce mouvement n'était pas dirigé contre le principe des *land grants*, mais contre les abus qu'en firent certaines Compagnies qui cherchèrent à éluder les obligations mises à leur charge par les lois de concession.

Les *land grants* avaient été fort nombreux au cours de l'année 1856. La crise qui marque l'année 1857 et les premiers troubles précurseurs de la guerre civile arrêtaient net le développement des chemins de fer dans toute l'étendue de l'Union et notamment dans le Sud. D'autre part, les lois de concession faisaient aux Compagnies une obligation de construire des chemins de fer sur les terres concédées. Aussi, dès le début du 40^e Congrès, un bill était déposé, tendant à l'annulation des concessions faites aux États du Sud pour inexécution des conditions. Le bill fut adopté par la Chambre par 83 voix contre 75, mais repoussé par le Sénat. Peu après, une Commis-

sion parlementaire était chargée d'étudier la question. Cette Commission déposait le 7 février 1868 un rapport nettement défavorable à l'annulation des concessions. Dès ce moment, la discussion était définitivement close. Un projet d'amendement à la Constitution déposé la même année, et visant à prohiber l'aliénation des terres du Domaine en faveur d'autres personnes que les colons, ne fut même pas pris en considération.

Vers la même époque, quelques États demandaient encore des terres pour venir en aide à leurs Compagnies de chemins de fer. Mais l'opinion publique semble déjà avoir été défavorable à la politique des *land grants*.

L'opinion était guidée par une double considération : un certain nombre de personnes admettaient parfaitement la légitimité des concessions antérieures ; mais les changements intervenus dans la situation économique ne nécessitaient plus à leurs yeux la continuation d'une semblable politique. Les nouveaux États étaient amplement pourvus de chemins de fer, et la construction de nouvelles lignes n'avait pas besoin d'être encouragée.

En outre les idées s'étaient bien modifiées en ce qui concerne l'utilisation du Domaine Public. La politique du *homestead* était en pleine faveur. Puisque le Domaine Public ne pouvait constituer une source de revenus, sa mission devait être tout autre. Il devait être entièrement et uniquement employé à favoriser la colonisation. Tel était l'état d'esprit dominant à la fin de la guerre de Sécession.

Dès le début de 1870, le *grant* concédé à la *New-Orléans, Opelousas and Great Western Railroad Company* par l'intermédiaire de l'État de Louisiane fut déclaré annulé pour inexécution des charges. Mais, en 1876, la Cour Suprême déclara que la déchéance, pour être valable, devait être prononcée par une loi. La même année, un bill fut voté, déclarant déchu de sa concession le *Leavenworth, Lawrence and Galveston Railroad*, toujours pour inexécution des conditions. Les portions de terre bordant les sections de la ligne non construite firent retour à l'État. En 1877, le *grant* de la *Kansas and Neosko Valley Company* fut également résolu sur la demande de la Compagnie elle-même, qui préféra se dessaisir

de sa propriété plutôt que d'être en butte aux tracasseries continuelles des colons acquéreurs de ses terrains... La même tendance continua à se manifester au cours des années suivantes, si bien qu'au 48^e Congrès (1883-1884) 24 bills furent introduits à la Chambre et 5 au Sénat, prévoyant tous l'abolition des concessions antérieures.

A la Chambre, les bills furent renvoyés devant le *Committee of Public Lands*, qui, dans son rapport, proposa l'abolition d'un certain nombre de concessions de terres, toutes situées dans les États du Sud. Le projet du *Committee* fut adopté intégralement par la Chambre, mais repoussé par le Sénat. La Chambre adopta encore un bill retirant à l'*Atlantic and Pacific Railroad Company* les lots adjacents à la partie du tracé non exécutée. Au Sénat, la question du droit de déchéance fut discutée par Morgan, de l'Alabama, au point de vue juridique. Il proposait, en l'espèce, de s'en remettre du soin de la trancher à la Cour de Circuit du district Ouest du Missouri avec appel à la Cour Suprême. Son amendement fut adopté par 31 voix contre 11.

Le bill ainsi amendé revint à la Chambre qui refusa de suivre le Sénat sur son terrain. Deux *Conference Committees* ne purent arriver à une formule de conciliation. Peu après, le Sénat abandonnait sa position. Un amendement de Morgan au bill annulant la concession de l'*Oregon Central* et proposant de trancher la question dans le même sens fut repoussé par 28 voix contre 15. Un amendement analogue à un bill portant révocation de la concession du *Texas Pacific* fut également repoussé par 31 voix contre 24.

La session suivante vit l'adoption définitive du bill annulant le *grant* en faveur de l'*Atlantic and Pacific Railroad*. Mais les Chambres se trouvèrent de nouveau en désaccord à propos du *Northern Pacific*. Le Sénat proposa la simple déchéance des lots adjacents aux sections de ligne non encore achevées. La Chambre voulait le retour au Domaine Public des portions en bordure de la partie du tracé non achevée le 4 juillet 1879, terme fixé dans le bill de *land grant* pour l'achèvement complet de la voie entière. Le Sénat refusa de suivre la Chambre sur son terrain et tous les efforts faits pour aboutir à une conciliation restèrent encore sans résultats.

En 1888, les adversaires des *land grants* commencèrent à coordonner leur action. Un bill déposé cette année-là devant le Sénat prévoyait la déchéance de toutes les concessions de terres adjacentes aux sections de ligne de chemin de fer non encore achevées à cette époque.

Le bill fut adopté par le Sénat après une discussion acharnée. Les concessions dont il prévoyait la déchéance s'étendaient le long de 1049 milles de lignes. Le *House Committee of Public Lands* fut saisi de la question et elabora trois rapports. Le premier, qui ralliait la majorité du *Committee*, proposait la déchéance de toutes les concessions adjacentes aux voies non achevées dans les délais fixés. Le bill adopté par le Sénat comptait également un certain nombre de partisans. Enfin une minorité réclamait l'abolition de tous les *grants* dont les clauses n'avaient pas été strictement exécutées.

La Chambre des Représentants, appelée à se prononcer sur ces trois projets, commença par écarter le plus radical par 106 voix contre 60. Le bill adopté par le Sénat fut ensuite repoussé par 72 voix contre 71. La principale opposition vint des représentants des États de l'Ouest. Le bill proposé en remplacement fut adopté par la Chambre par 179 voix contre 8. Mais le Sénat refusa de ratifier le vote des Représentants, et la discussion fut reportée au Congrès suivant.

Si l'on n'envisage les trois solutions proposées qu'au double point de vue de leur équité et de leur légalité, le bill voté par le Sénat était parfaitement justifié. Le terme fixé pour l'achèvement des lignes bénéficiaires de concession était expiré depuis longtemps et le Congrès n'avait aucune raison de le reculer. Mais cette question de déchéance se présentait sous un autre aspect, quand l'achèvement de la ligne avait eu lieu après le délai fixé par l'acte de concession, et quand, par suite, les Compagnies n'étaient entrées en possession de leurs lots qu'après l'expiration de ce délai. Le Congrès et les Compagnies de chemins de fer avaient parfaitement compris que l'abolition d'une concession nécessitait un vote conforme du Congrès. Les échecs essuyés par les partisans de l'abolition aboutissaient en fait à l'extension des *land grants*, le Congrès ne pouvant faire machine en arrière et annuler ses décisions antérieures. Ordinairement un vote négatif ne change rien

à un état de fait persistant. C'est le contraire qui avait lieu dans l'hypothèse actuellement envisagée. Les Compagnies avaient beau être entrées en possession de leurs lots après l'expiration des délais légaux ; comme il eût fallu une mesure législative pour les leur retirer, il intervenait une sorte de quasi-contrat entre le Gouvernement propriétaire du Domaine Public d'une part, et les Compagnies d'autre part. Les chemins de fer prenaient possession de leur *land grant* et le Gouvernement donnait son adhésion tacite en ne s'y opposant pas par un acte formel. Le Congrès eût-il d'ailleurs voté une mesure semblable que la Cour Suprême l'eût probablement déclarée inconstitutionnelle. La Cour, appelée à se prononcer dans l'affaire de la *Saint-Joseph and Denver Railroad*, déclara que « dès que la Compagnie avait achevé la construction de la voie ferrée, elle avait rempli les obligations mises à sa charge par le contrat ; que le Gouvernement n'avait plus qu'à remplir les siennes et à envoyer la Compagnie en possession des terres antérieurement concédées ». En présence d'une interprétation aussi nette, il est permis de croire que, si le texte de la Chambre eût été adopté, il fût resté inappliqué.

Quant à la solution radicale, celle de la déchéance complète, il n'est pas besoin d'en faire ressortir l'injustice criante. Son adoption eût été commandée non pas par les abus du système des *land grants*, mais par un sentiment d'animosité contre les chemins de fer.

Au Congrès suivant, le bill du Sénat, repris sous sa forme primitive, fut l'objet d'un nouveau vote favorable et revint devant le *House Committee of Public Lands*. Cette fois le *Committee* se montra favorable au système du Sénat. Stone, du Missouri, proposa sans succès un amendement chargeant l'*Attorney général* de revendiquer les terres adjacentes aux lignes non achevées dans les délais fixés. Holman introduisit un autre amendement conçu à peu près dans le même sens, mais sa motion fut écartée, la première fois par 79 voix contre 60 et la deuxième fois par 107 voix contre 84. Les deux Chambres finirent enfin par trouver un terrain d'entente et le texte du Sénat devint, après quelques modifications, la loi du 29 septembre 1890.

Comme on l'a déjà vu, la solution adoptée par le Congrès

était la seule possible. Quels que fussent les sentiments des membres de la Chambre à ce sujet, le plus sage était d'adopter la solution du Sénat et d'abolir celles des concessions qui manifestement n'étaient pas justifiées. Mais on eut le tort de ne pas confier le soin d'apprécier aux Tribunaux, à la Cour Suprême, par exemple, qui offrait au Gouvernement comme aux chemins de fer les meilleures garanties de compétence et d'impartialité.

Au Congrès suivant, la Chambre tenta d'aggraver par de nouvelles mesures la loi de 1890. Un bill voté au cours de la deuxième session du 53^e Congrès vint devant le Sénat, mais il fut l'objet d'un rapport défavorable de la Commission du Domaine Public et il n'entra même pas en discussion. Ce rapport mettait le point final à la question des *land grants*, qui depuis cette époque n'a plus donné lieu à aucun débat parlementaire.

BIBLIOGRAPHIE

SANBORN (J.-B.). — *Congressional Grants of Land in Aid of Railways.*

LAVOINNE et PONTZEN. — *Traité des chemins de fer américains*, 2^e vol.

EMORY R. JOHNSON. — *American Railway Transportation*, chapitre XXII.

Economiste français, année 1880.

CHAPITRE II

HISTOIRE INTERNE DES LAND GRANTS.

CONCOURS FINANCIER DES AUTORITÉS PUBLIQUES.

- SOMMAIRE. — I. *Histoire interne des land grants*. — Examen de la loi du 20 septembre 1850, p. 30. — Rétrocession des terres aux Compagnies, p. 31. — Inconvénients du système adopté : l'affaire *Guilford Miller*, p. 31. — Loi de 1887, p. 32. — Résultats de l'enquête du Secrétaire de l'Intérieur, p. 32. — Interprétation des actes de concession, p. 33. — Les rapports entre États et Compagnies sont d'ordre contractuel, p. 33. — Date du transfert de la propriété, p. 33. — Affaire *Schulemberg vs. Harriman*, p. 33. — Conséquences de la jurisprudence, p. 34. — Insuffisance du contrôle des États, p. 34. — Impossibilité d'évaluer l'étendue du réseau achevée dans les délais fixés, p. 35. — Superficie des terres concédées, p. 35. — Profit tiré par les Compagnies de la revente des terres, p. 36. — Utilité des *grants*, p. 36.
- II. *Conclusion*. — Les quatre périodes de l'histoire des *land grants*, p. 37. — Première période, des origines, p. 37. — Les deux courants d'idées qui prédominent à cette époque, p. 37. — Deuxième période. Antagonisme entre *land grants* et *homestead*, p. 39. — Caractère politique de cet antagonisme, p. 39. — Troisième période. Concessions du Pacifique, p. 40. — Quatrième période. Période de réaction, p. 41. — Conclusion, p. 42.
- III. *Concours financier apporté par les autorités publiques*. — Aide financière apportée par les États, p. 43. — Importance des subsides fournis, p. 44. — Inutilité de ce mode d'assistance, p. 45. — Subventions aux lignes du Pacifique, loi du 1^{er} juillet 1862, p. 45. — Mode de remboursement stipulé, p. 46. — Act *Thurman* du 7 mai 1878, p. 46. — Chiffre total de la dette des Compagnies du Pacifique, p. 47. — Le bill *Reilly*, p. 48. — Conventions avec l'*Union Pacific* (1897) et le *Kansas Pacific* (1898), p. 48. — Accord avec le *Central Pacific Railroad*, loi du 8 juillet 1898, p. 48. — Accord de 1899, p. 49. — Réorganisation financière des Compagnies du Pacifique, p. 49. — Concours financier apporté par les comtés et les villes, p. 50; — et par les particuliers, p. 52. — Abus et gaspillages, nécessité de l'intervention des autorités publiques, p. 52.

Plus intéressante qu'une sèche nomenclature de dates et de faits est l'étude du processus par lequel les terres du Domaine Public passèrent aux mains des États, puis des Compagnies de chemins de fer, et finalement des colons. Nous aurons, dans l'examen de cette question, tout d'abord à envisager l'acte de concession en lui-même, puis le contrat de rétrocession intervenant entre l'État concessionnaire et la Compagnie, avec les avantages et les charges en résultant pour cette dernière. Enfin, nous verrons comment les Compagnies

s'acquittèrent de leurs obligations, et quel parti elles tirèrent de l'aliénation des terres concédées.

La concession opérée en faveur de l'État d'Illinois par la loi du 20 septembre 1850 peut être considérée comme le prototype et le modèle de tous les *grants* postérieurs. Le Congrès concédait tout d'abord à l'État d'Illinois un droit de passage à travers les terres du Domaine Public sur une largeur de 200 pieds. Puis il lui abandonnait, dans une zone de 6 milles de part et d'autre de l'axe du chemin de fer à établir, divisée en une série de carrés d'un mille de côté, la moitié de ces carrés pris alternativement. En cas de vente de terres déjà accomplie dans les carrés concédés ou de réserves à y faire pour l'exercice du droit de préemption, l'État d'Illinois était autorisé à prendre dans les carrés non concédés des surfaces équivalentes, en dépassant au besoin la zone de 6 milles et allant jusqu'à une distance de 15 milles, dite *zone d'indemnité*.

La construction de la ligne devait être entamée simultanément aux deux points terminus. Les superficies concédées ne devaient être toutefois définitivement acquises à l'État ou aux Compagnies de chemins de fer qui lui seraient substituées qu'au furet à mesure de l'achèvement des travaux de leurs lignes.

L'acte du Congrès stipulait en outre : 1^o que les superficies non aliénées par le Gouvernement Fédéral dans la zone des 6 milles ne pourraient être vendues pour moins du double du prix minimum des terres domaniales (\$ 2.50 l'acre) ; 2^o que les lignes construites seraient considérées comme des *public highways* que le Gouvernement pourrait utiliser pour le transport des troupes et des munitions et le service des postes, le tout moyennant une rétribution à fixer par le Congrès ; 3^o que l'État concessionnaire, au cas où une ligne de chemin de fer ne serait pas livrée à l'exploitation dans un délai de dix ans, aurait à rembourser au Gouvernement Fédéral le prix de vente des terrains aliénés, et à lui faire remise des terrains non vendus.

Les actes de concession postérieurs reproduisent à peu près intégralement les mêmes clauses, sauf cette modification que la zone concédée fut étendue de 6 à 10 milles, et la zone d'*indemnité* de 15 à 20 milles. Les concessions aux chemins de fer du Pacifique, elles aussi, sont basées sur le même modèle,

avec cette seule différence qu'elles furent opérées directement en faveur des Compagnies.

Une fois l'État entré en possession de son *grant*, il avait à le rétrocéder à la Compagnie de chemins de fer. A cet effet, on établit une procédure qui semblait tout d'abord devoir sauvegarder les intérêts de la Compagnie, mais qui ne tarda pas à produire les plus fâcheux résultats. Quand les études préparatoires de la nouvelle ligne étaient achevées, la Compagnie devait déposer au *Land Office* un plan du tracé définitif. Dès le moment où ce dépôt était opéré, l'accès, soit par voie d'achat, soit par voie d'occupation, à la propriété des terres situées dans la zone de concession cessait d'être possible jusqu'à la réalisation définitive du *grant*. La Compagnie fixait son choix et faisait régulariser ses titres de propriété ; et le surplus des terres était rejeté sur le marché. Ainsi toutes les superficies comprises dans la zone d'*indemnité* restaient indisponibles jusqu'à la réalisation du *grant*. Tout eût été pour le mieux si cette réalisation eût été suffisamment prompte. Mais, dans la réalité, il n'en fut pas ainsi, et pour la majorité des chemins de fer les zones d'*indemnité* restèrent fermées à la colonisation pendant plus de trente ans.

Ce système avait le grave défaut de léser injustement le colon. Il lui était théoriquement interdit de fonder un établissement quelconque sur une superficie large de 30 à 40 milles et d'une longueur égale à celle de la ligne projetée. Dans la pratique, bien des émigrants enfreignirent cette interdiction, espérant régulariser plus tard leur situation de fait. Mais rien n'empêchait les Compagnies de se faire attribuer la propriété de terres déjà occupées par les nouveaux colons, si bien que ceux-ci, pour ne pas se voir dépossédés du fruit de leur travail, devaient transiger avec le chemin de fer. L'antagonisme entre les deux intérêts en présence se révéla particulièrement dans l'affaire *Guilford Miller*. Ce dernier avait fondé un vaste établissement dans la zone d'indemnité de la *Northern Pacific Company*, qui ne manqua pas de faire valoir ses droits à la propriété des terres défrichées. L'affaire vint devant l'*Attorney général* qui ne put que donner raison à la Compagnie et décida que Guilford Miller n'était qu'un simple occupant sans titre juridique. Ce dernier s'adressa alors au Président Cleve-

land, qui donna l'ordre au *Département de l'Intérieur* d'opérer les concessions définitives aux chemins de fer, de manière à sauvegarder les intérêts des colons dans la mesure du possible.

La situation devenait inextricable. Le Gouvernement essaya d'en sortir par le vote d'une loi (1887) qui chargeait le *Département de l'Intérieur* de la réalisation définitive des *land grants*. Le Secrétaire Lamar demanda tout d'abord aux Compagnies bénéficiant d'un *grant* de lui fournir un rapport établissant les causes pour lesquelles le surplus des zones de concession n'avaient pas encore fait retour au Domaine Public. On constata alors que la plupart des Compagnies avaient depuis longtemps prélevé les lots auxquels elles avaient droit, soit dans la zone limitrophe de la voie ferrée, soit dans la zone d'indemnité. Elles n'avaient donc plus aucun droit sur le surplus qui eût dû être ouvert à la colonisation depuis longtemps déjà. Certaines Compagnies, dont le réseau s'étendait dans l'Ouest et le Sud-Ouest, négligèrent d'informer le *Département de l'Intérieur* si elles avaient encore des terres à prélever dans la zone d'indemnité.

Le rapport fourni par la *Northern Pacific Company* nous démontre que les Compagnies n'étaient pas responsables de ces retards, au moins dans la majorité des cas. Les opérations d'arpentage dans les États de l'Ouest s'étaient poursuivies avec une lenteur désespérante; d'autre part, un chemin de fer ne pouvait acquérir de titre sur un terrain avant la détermination exacte de son emplacement et de ses limites. Le Secrétaire Lamar établit que la fermeture à la colonisation des zones d'indemnité n'avait pas du tout son origine dans un vote du Congrès et que c'était simplement une procédure imaginée par l'Administration pour simplifier l'attribution des *land grants*. Selon lui, le temps était venu où l'intérêt bien compris des colons comme des chemins de fer commandait de lever cette prohibition. Toutes les terres comprises dans les zones d'indemnité devaient donc faire retour au Domaine Public, sauf dans les cas où le Congrès avait décidé le contraire. On évalue à 21 323 600 acres la superficie des terres ainsi rouvertes à la colonisation.

L'interprétation des actes de concession ne fut pas sans donner lieu à de nombreuses décisions de jurisprudence. La

diversité même des lois régissant les aliénations de terres du Domaine Public : lois de *land grants*, de *préemption*, de *homestead*, donna naissance à de nombreux conflits que les Tribunaux furent appelés à résoudre. Sans entrer dans un examen bien complet de la jurisprudence, nous pouvons donner au moins un aperçu des quelques principes fondamentaux auxquels ils se rallièrent.

Le premier de ces principes est que les relations créées entre le Gouvernement d'une part et les États ou *corporations* concessionnaires d'autre part sont d'ordre contractuel, mais que, l'objet de ces contrats étant d'ordre public, c'est la volonté du Congrès qui doit régler leur interprétation. Comment dégager cette volonté? Par l'étude des travaux préparatoires et l'examen approfondi du texte de la loi.

Quel était le moment précis où le chemin de fer acquérait un titre de propriété complet et régulier sur les terres à lui concédées? La question présentait une grosse importance pour les colons qui s'étaient établis sur ces terres, conformément aux lois de *préemption* et de *homestead*. En pratique, nous l'avons vu, si l'on interdisait à un émigrant d'occuper les terres adjacentes au tracé probable de la voie, la Compagnie n'en acquérait pas moins la propriété desdites terres qu'après l'adoption définitive de ce tracé. Dans le cas où une même terre avait été concédée à deux Compagnies différentes, la concession la première en date était la seule valable. Lorsque les deux actes de concession étaient intervenus à la même date, la Compagnie qui, la première, opérait son choix était investie de la propriété définitive. Les terres occupées en vertu d'autres lois étaient exceptées de la concession, à condition qu'elles eussent été votées avant l'adoption définitive du tracé. Quand des terres enclavées dans la concession avaient été occupées en vertu de la loi de *homestead*, et que les conditions posées par cette loi n'étaient pas remplies par les colons, ces terres faisaient retour au Domaine Public, et l'exercice de son droit de sélection permettait à la Compagnie d'en acquérir la propriété.

La décision judiciaire la plus importante concernant les *land grants* fut celle rendue en 1876 dans l'affaire *Schulenberg vs. Harriman*. La Cour décida que l'acte de concession opérait un transfert immédiat de la propriété, bien que la

détermination des terres concédées dût être forcément postérieure à l'acte de concession. Le *grant* était donc fait à la Compagnie, sous la réserve pour elle de se conformer par la suite à une certaine condition. Le transfert était effectif au jour du vote de la loi, et la concession était résolue si la Compagnie ne complétait pas le réseau prévu dans un délai de dix ans : « *Nul, dit l'arrêt de la Cour, ne saurait prendre texte de la non-exécution d'une condition subséquente, si ce n'est le concédant ou ses héritiers, ou ses ayants droit si c'est une personne morale ; et s'ils ne font pas valoir leur droit de déchéance, le droit de propriété demeure intact entre les mains du concessionnaire* ».

L'effet de cette décision était de rendre nécessaire l'intervention du Congrès, soit sous la forme d'une loi portant abolition de la concession, soit sous celle d'une autorisation donnée à l'*Attorney général* de poursuivre judiciairement la déchéance dans les cas prévus par les lois de *land grant*. Tant que cette intervention ne se serait pas produite, la Compagnie n'avait qu'à continuer ses travaux et entrer en possession des terres concédées au fur et à mesure de l'achèvement de son réseau. Il est d'ailleurs fort probable que la Cour Suprême eût refusé d'appliquer une loi proclamant la déchéance de terres ainsi acquises après l'expiration du temps fixé par la loi pour la construction de la ligne. Une décision déjà mentionnée déclarait le contrat entre la Compagnie et l'État réalisé quand, d'une part, la voie ferrée entraît en exploitation, et que, d'autre part, le Gouvernement avait envoyé la Compagnie en possession des terres concédées. Toute tentative de réalisation unilatérale était forcément nulle.

En conférant les concessions aux États plutôt qu'aux Compagnies, on avait visé à soumettre ces dernières à un contrôle de la part des autorités publiques les mieux placées pour l'exercer. Mais rien ne montre que ce contrôle des États ait été beaucoup plus efficace que celui du Congrès sur les chemins de fer du Pacifique. Les scandales furent, paraît-il, particulièrement énormes dans le Wisconsin. Quelques États créèrent des services spéciaux d'inspection des chemins de fer et des *land grants*. Mais les résultats semblent plutôt avoir été négatifs. Certains États exigèrent de leurs chemins de fer une redevance annuelle proportionnelle au produit brut de tous

leurs transports et destinée à tenir lieu de toutes taxes et contributions. Mais le rendement de cette taxe était très variable. En somme, l'intervention des États entre le Gouvernement et les Compagnies ne semble pas avoir apporté le supplément de garantie qu'on en attendait pour la bonne utilisation des *grants*.

Si l'on envisage maintenant l'application du système en lui-même, on constate qu'elle ne fut pas toujours conforme aux intentions du Congrès. On avait compté sur une construction rapide des chemins de fer de manière à augmenter la valeur des terres domaniales traversées. A reculer indéfiniment le jour de l'entrée en exploitation du chemin de fer, on risquait de lui retirer toute son utilité. Mais on a vu que le Congrès ne fit rien pour sortir de cette situation, si bien que son inaction équivalait à un renouvellement tacite des concessions périmées.

Il est impossible d'évaluer, même approximativement, l'étendue du réseau complété dans les délais fixés. En 1890, le *House Committee of Public Lands* établissait que, sur une longueur totale de 7 445 milles, 2 847 avaient été achevés en temps voulu, 3 541 l'avaient été postérieurement au terme stipulé et 1 057 milles restaient encore à construire. Ce dernier chiffre ne comprenait pas l'*Atlantic and Pacific* et quelques autres chemins de fer secondaires dont les concessions avaient été antérieurement résolues ; par contre, il ne comprenait qu'une partie des voies ferrées ouvertes à l'exploitation en temps voulu. Tout ce qu'on peut dire, c'est que la moitié environ des lignes ayant bénéficié de *grants* fut complétée à l'époque fixée par les actes de concession.

Donaldson (1) estime que le montant total des terres concédées par les différents *acts* de *grant* s'élève à 155 504 944 acres. Par suite de déchéances successives, les terres réellement aliénées ne comprenaient plus que 87 915 326 acres et diverses Compagnies avaient en outre des droits acquis sur 11 436 809 acres. Les Compagnies semblent avoir cherché à rétrocéder leurs terres aux colons, le plus rapidement possible, à des prix raisonnables. C'est un trait de leur système qui

(1) *The Public Domain*.

consista à attirer les colons le long de leurs lignes par tous les moyens possibles : réclames, agents d'immigration, organisation d'excursions, etc.

En 1880, un rapport de l'*Auditor of Railroad Accounts* établit que, sur une superficie totale de 32 131 731 acres déjà acquise par les chemins de fer, 14 310 204 acres avaient été rétrocédés à des colons. Le résultat peut être considéré comme splendide, étant donné que la plus ancienne concession ne remontait guère qu'à quarante ans, et qu'auparavant la contrée ainsi colonisée était absolument déserte. On ne trouve pas alors chez les Compagnies de trace de cette préoccupation de garder les terres jusqu'à ce qu'elles atteignent un prix élevé. Au contraire, elles mirent tout en œuvre pour favoriser la colonisation et vendre leurs terres au plus vite. En 1880, elles en avaient déjà tiré 68 905 479 dollars. Le prix le plus haut (\$ 12,12 l'acre) avait été atteint par des terres appartenant à la *Chicago, Burlington and Quincy Company*, et le plus bas (\$ 2,14) par des terres situées en Oregon et en Californie. Après 1880, le prix moyen semble s'être maintenu un peu au-dessus de \$ 10 l'acre.

Peu de Compagnies sont encore en possession de terres ayant quelque valeur. Mais leur aliénation n'a pas été pour elles une source de grands profits, comme on le suppose généralement à tort. Les plus favorisées ne firent guère que couvrir leurs frais. A quoi attribuer cet insuccès? C'est un problème assez difficile à résoudre, comme toutes les questions se rattachant à la gestion financière des chemins de fer. Parfois ce fut la faute des Compagnies qui ne surent pas tirer parti de leurs concessions. Souvent aussi les terres furent abandonnées à des prix dérisoires à quelques gros actionnaires. Une réponse exacte et complète à une semblable question nécessiterait l'examen détaillé de la gestion financière des Compagnies, examen qui ne rentre pas dans le cadre de notre étude.

Si l'on compare maintenant la rapidité de construction des chemins de fer qui reçurent des *land grants* et de ceux qui n'en reçurent pas, cette comparaison n'est nullement à l'avantage des premières. Seuls les grands chemins de fer transcontinentaux semblent avoir eu un besoin absolu du concours de l'État. Ce concours, nous l'avons vu, ne leur fut pas ménagé.

Si nous jetons maintenant un coup d'œil rétrospectif sur l'histoire des *land grants*, nous y distinguons nettement quatre périodes :

1^o La première s'étend de 1837 à 1850. C'est la période des origines. Les arguments théoriques en faveur des *land grants* se précisent peu à peu, l'opposition commence à prendre corps.

2^o La seconde période, de 1850 à 1857, est celle des concessions opérées par l'intermédiaire des États. Elle est remplie par la lutte entre les *land grants* et le système de la *homestead law* et l'agitation en faveur des chemins de fer du Pacifique.

3^o Au cours de la troisième période, la question des chemins de fer du Pacifique se place au premier rang des préoccupations du public. Le caractère distinctif de cette période est la concession directe des terres aux Compagnies. Quelques *grants* sont cependant opérés parallèlement par l'intermédiaire des États.

4^o A partir de 1876, la période de réaction commence pour se continuer jusqu'en 1890 ; de nombreux efforts vont être faits pour obtenir le retour à l'État des concessions périmées.

Au cours de la première période, le principal argument marqué en faveur des *land grants* représentait le Gouvernement comme un propriétaire privé qui cherche à tirer le plus gros revenu possible de son domaine. La plus grande part de ce domaine étant trop loin de contrées peuplées ne devait, selon toute probabilité, trouver d'amateurs que dans un temps lointain. En en abandonnant une partie aux chemins de fer, il avait un moyen de vendre le reste à un bon prix. Pourquoi n'eût-il pas employé ce moyen ? Il n'avait qu'à se réserver des sections de terrain alternées de chaque côté de la voie, et, en en doublant le prix, il compensait exactement ses sacrifices.

Enfin les concessions, d'après ce système, étaient inutiles dans les États déjà colonisés où le Gouvernement n'avait pas besoin de créer de marché pour ses terres. On s'accordait à penser que les terres devaient être utilisées pour le bénéfice direct du Trésor.

D'autres étaient d'avis de distribuer entre les États les terres elles-mêmes ou le produit de leur vente. Le parti

whig avait été très partisan de cette dernière méthode. Mais les recettes provenant de ce chef étaient vraiment par trop réduites. Aussi on se rallia au premier système, celui de partager les terres entre les différents États. Tel était du moins le plan proposé par le député Bennett dans un bill de 1852. Le Domaine Public devait être la propriété conjointe des États qui utiliseraient chacun leur part à leur convenance.

Il semble bien que le système de Bennett eût apporté à la question des *land grants* une solution plus équitable que celui des concessions spéciales. Le Congrès, en attribuant un *grant* à une Compagnie plutôt qu'à une autre, se plaçait rarement sur le terrain de l'intérêt national ou local ; il s'inspirait beaucoup plus généralement de considérations d'ordre politique ou personnel. On eût mieux fait de laisser aux États la liberté d'aliéner leurs terres comme ils l'entendaient. On eût, en tout cas, par une répartition préalable des terres à partager, évité de favoriser quelques États au détriment des autres.

Certains étaient d'avis que les États étaient juridiquement les véritables propriétaires des terres situées à l'intérieur de leurs frontières, et qu'ils devaient être au moins autorisés à exercer leur droit de souveraineté sous la forme de la perception d'un impôt. Comme ce droit en fait n'était pas exercé, il était juste et équitable que les États fussent investis en compensation de la propriété d'une partie des terres.

Au cours de cette première période, l'argument principalement invoqué contre les *land grants* était leur caractère inconstitutionnel. L'opinion n'était pas favorable alors à l'octroi aux États de subventions en argent en vue de l'exécution de travaux d'intérêt local, et les concessions de terres n'étaient, disait-on, que des subventions déguisées. En fait, si les subventions en espèces eussent été déclarées inconstitutionnelles, les *land grants* eussent eu probablement le même sort. D'autre part, on ne manquait pas d'invoquer en faveur des concessions l'article IV, section 4, paragraphe 3, de la Constitution qui déclare que *le Congrès aura le pouvoir de disposer des terres ou de toute autre propriété appartenant aux États-Unis, et de faire à cet égard tous les lois et règlements nécessaires.*

Tels sont donc les deux courants d'idées qui prédominent

au début de l'histoire des *land grants*. Mais au cours de la seconde période, entièrement remplie par la lutte entre les partisans des *land grants* et ceux du régime institué depuis parallèlement par la loi de *homestead*, les partisans de chacun de ces deux systèmes vont se placer sur un terrain différent. Les adversaires des concessions aux chemins de fer protestent contre le renchérissement des terres dans les nouveaux États, renchérissement frappant non seulement les terres abandonnées aux Compagnies de chemins de fer, mais encore celles réservées par le Gouvernement, qui ne pourront être désormais vendues qu'au double de leur ancien prix. Mais en maintenant pour les terres réservées le prix de \$ 1,25 l'acre, on ôtait toute valeur aux concessions de chemins de fer. La grande erreur de cette époque était de croire que l'influence d'une voie ferrée ne se faisait plus sentir au delà de 15 milles, et que les terres situées au dehors de cette zone n'acquerraient aucune plus-value. Le seul moyen pour le Gouvernement de rentrer dans ses sacrifices était, pensait-on, de doubler le prix des terres non aliénées. Au colon de payer la différence s'il tenait à être dans le voisinage du chemin de fer.

Si l'on protestait contre ce renchérissement, c'est que l'opinion était favorable à la concession gratuite de terres aux colons qui se chargeraient de les défricher. Beaucoup considéraient que le Gouvernement serait suffisamment payé par l'œuvre de colonisation entreprise par l'émigrant. Mais l'opinion la plus juste était celle qui regardait le développement de la population agricole comme un des éléments primordiaux de la prospérité de l'État, et qui considérait qu'on ne pouvait mieux employer les terres du Domaine Public qu'à encourager l'agriculture. Les faits ont démontré le bien fondé de cette idée, et l'excellence des résultats obtenus n'a jamais été contestée par personne.

Un relevé des votes du Congrès au sujet des bills de *land grants* et de *homestead* prouve que l'antagonisme entre ces deux systèmes était purement politique. Le régime de la *homestead law* avait trouvé son plus ferme soutien dans le parti du Sol libre (*Free-Soil party*) qui se fondit dans le parti Républicain à l'organisation de ce dernier. Les Démocrates, au contraire, combattirent ce système avec acharnement

en se fondant sur la Constitution. A leur sens, ce n'était pas le rôle de l'État de distribuer les terres du Domaine Public aux gens sans ressources. « Vous avez proposé, disaient-ils aux Républicains, d'établir un droit de douane sur l'entrée de certains produits parce que vous considérez que l'agriculture s'est développée aux dépens de l'industrie. Maintenant, vous vous déclarez partisans de la *homestead law*, qui va dépeupler les usines en attirant les ouvriers vers les terrains inoccupés de l'Ouest. Pourquoi ne pas laisser les choses en l'état ? »

Ce qui contribuait le plus à donner un caractère politique à la question du *homestead*, c'est ses étroits rapports avec celle de l'esclavage. Seul le Nord allait tirer un bénéfice du vote de la loi. Les États du Sud étaient déjà incapables de défricher les territoires dont ils disposaient. Ouvrir de nouveaux espaces libres à la colonisation, c'était ruiner le Sud au profit du Nord. C'était immédiatement avant la guerre de Sécession. Les passions étaient déjà tellement surexcitées que le Sud votait par principe contre toutes les mesures avantageuses pour le Nord. La loi de *homestead* étant du nombre était désignée par avance à son hostilité.

L'opposition entre *land grants* et *homestead* a déjà été signalée, mais la nature en est assez difficile à déterminer. Cet antagonisme n'eût qu'une seule fois, au cours du 32^e Congrès, l'occasion de se préciser par la discussion simultanée des deux systèmes. Le Congrès se partagea à peu près également en trois groupes, le premier comprenant les partisans des deux systèmes proposés, le second les adversaires de ces deux systèmes, et le troisième les partisans de l'un de ces systèmes à l'exclusion de l'autre. En réalité, *land grants* et *homestead* étaient basés sur des principes différents, mais non absolument contradictoires, et une rédaction habile était capable d'atténuer un antagonisme qui ne portait que sur certains points.

La troisième période, celle des concessions aux chemins de fer du Pacifique, est surtout intéressante par l'énormité des superficies abandonnées aux Compagnies. Malgré l'argument tiré de la Constitution, les actes reconnurent franchement le caractère d'intérêt local, d'*internal improvement* du travail entrepris par les Compagnies bénéficiaires des *grants*.

Mais l'importance de ce travail était telle, au point de vue national, qu'elle justifiait une semblable dérogation ; on pouvait d'ailleurs soutenir que le Gouvernement n'agissait qu'en vertu de son pouvoir constitutionnel d'assurer les communications postales et le transport des troupes en temps de guerre. Le grand obstacle, ce n'était pas le caractère inconstitutionnel du *grant*. C'était la rivalité entre le Nord et le Sud. Les États desservis par les lignes projetées étaient sûrs d'avance de voir leur population et leur richesse décupler. Il était donc très important de savoir si le choix allait être opéré en faveur des États esclavagistes et antiesclavagistes. En fait, la première loi de *grant* aux chemins de fer du Pacifique fut votée après la Sécession des États du Sud. Le tracé adopté avait beau emprunter la route du Centre, il ne desservait que des États antiesclavagistes et consacrait désormais la prépondérance du Nord.

La dernière période de l'histoire des *land grants* est marquée par leur défaveur croissante. Le non achèvement du réseau dans les délais impartis par les actes de concession, et les critiques souvent justifiées auxquelles le système avait prêté le flanc avaient suscité un mouvement d'opinion en faveur du retour d'un certain nombre de terres au Domaine Public. Ce retour s'opéra d'abord par mesure spéciale visant individuellement telle ou telle Compagnie. Mais les adversaires des *land grants* ne tardèrent pas à systématiser leur politique et déposèrent devant le Congrès un projet de loi proclamant déchués de leurs concessions les Compagnies qui n'auraient pas satisfait aux conditions mises à leur charge. Cette déchéance pouvait s'opérer de trois manières différentes : 1^o abolition de la concession complète pour inexécution d'une seule des conditions ; 2^o retour au Gouvernement des terres adjacentes aux sections de ligne non achevées dans les délais impartis à l'acte de concession ; 3^o retour des terres adjacentes aux sections inachevées au jour du vote de la loi de déchéance. Le premier système, repoussé par la Chambre, ne fut même pas discuté au Sénat. Le second, adopté par la Chambre, fut repoussé par le Sénat. Enfin le troisième, défendu dès le début par le Sénat, l'emporta par le vote de la loi de 1890.

Il est infiniment probable que la Cour Suprême se fût refusée à sanctionner tout autre système. La question ne fut jamais portée devant elle. Mais la solution adoptée en cette circonstance semble bien être la seule conforme à l'équité comme à l'esprit de la Constitution. Si le Congrès voulait agir, il n'avait qu'à le faire au moment de l'expiration des *grants*. Alors les concessions eussent pu être résolues sans difficulté. Mais le Congrès non seulement négligea, mais refusa de sortir de son inaction. Puisqu'on laissait les chemins de fer continuer des travaux coûteux, on leur reconnaissait implicitement un droit sur les terres adjacentes. Ayant refusé de prendre parti plus tôt, le Congrès avait donc les mains liées.

La politique domaniale du Gouvernement est définitivement orientée en 1865. Elle est caractérisée par l'octroi de concessions en vue de développer les chemins de fer, l'instruction, la colonisation. Après la guerre de Sécession, les questions domaniales cessèrent d'occuper l'opinion publique pour être reléguées au second plan. Les divergences reparurent quand fut proposée la déchéance d'un certain nombre de *grants*. Mais elles n'eurent pas de répercussion politique.

D'autre part, la loi de *homestead* avait résolu la question de l'attribution des terres au colon. Le Domaine Public cessa ainsi d'être une source de revenus pour le budget fédéral. Il cessa également d'influencer le système douanier dès que la question de l'esclavage et celle de la souveraineté des États eurent été définitivement tranchées. Le problème soulevé actuellement est celui de l'adaptation de la vieille législation domaniale aux situations nouvelles créées par l'ouverture à la colonisation des vastes étendues boisées ou incultes de l'Ouest. Les questions d'irrigation (1) ont succédé aux questions de chemins de fer. Mais l'utilisation du Domaine Public n'en reste pas moins d'une importance vitale pour le pays tout entier.

Terminons par quelques mots sur le concours financier apporté aux Compagnies de chemins de fer par les autorités publiques sous forme de subventions en argent. Leur étude est sans grand intérêt au point de vue théorique. D'ordinaire

(1) Cf. Vicomte d'AVENEL, *Aux États-Unis*, chapitre III.

les États, les villes et les comtés ont seuls fourni de ces subventions ou de ces avances, l'autorité fédérale n'ayant apporté son concours aux Compagnies que dans un cas particulier, celui de la construction de la première ligne transcontinentale. En outre, ces allocations ne représentent en bloc qu'une somme assez faible — le chiffre exact n'est pas connu — dans le capital total des entreprises de chemins de fer.

C'est de l'année 1837 seulement que date le début d'une intervention active des États sous forme de subvention ou même de construction aux frais du Trésor public. Cette intervention rentrait dans le programme général d'activité du Gouvernement dont le rôle est de contribuer au développement des travaux publics. Dans la période précédente, déjà des subventions financières avaient encouragé la construction des routes à péage et des canaux. Quand les chemins de fer eurent démontré leur supériorité sur les autres voies de communication, l'opinion fut unanime à en réclamer la construction, particulièrement dans les États d'industrie arriérée. Les États répondirent à ce mouvement avec d'autant plus d'empressement qu'on se faisait l'illusion la plus complète sur l'importance des fonds à engager dans la construction des voies ferrées. En outre, à cette époque, par suite d'une fausse conception du rôle des banques, on avait une confiance illimitée dans leur pouvoir de créer des capitaux et d'étendre le crédit par l'émission de billets. La foi des Américains dans le développement des ressources naturelles du pays était telle qu'ils pensaient pouvoir par avance monnayer ce crédit et en faire un capital immédiatement disponible.

A la même époque, le Gouvernement Fédéral tirait de larges revenus de la vente du Domaine Public, et il avait constitué entre 1830 et 1837 une réserve considérable, qu'il décida très légèrement de répartir entre les États. Cette répartition amena la création d'un système de banques peu solide, mais fournit aux États un moyen d'encouragement rien moins que platonique à la construction des lignes ferrées.

L'aide financière apportée par les États se produisit la plupart du temps au moyen de versements effectués en argent comptant ou en valeurs d'États, ou encore sous la forme d'achats de titres des Compagnies par le Trésor. Dans l'es-

prit des autorités, les fonds versés ne l'étaient qu'à titre de prêt et non de don définitif. En réalité, la plus grande partie des avances faites resta non remboursée. Il est des États, comme la Caroline du Nord, par exemple, qui ont subi des pertes considérables pour avoir fait des avances à des Compagnies qui les avaient complètement gaspillées avant même d'avoir commencé leurs travaux. Il en est d'autres, comme la Louisiane, qui, après avoir garanti des Compagnies tombées en faillite, ont fait faillite eux-mêmes, ruinés par la guerre de Sécession et par le régime de déprédation qui l'a suivie. Quelques États nouveaux, le Minnesota et l'Arkansas, ont complètement répudié les dettes qu'ils avaient précédemment contractées pour garantir la construction des lignes de chemins de fer. Enfin, il est arrivé que des États eux-mêmes exécutassent des travaux de chemins de fer. Nous pouvons citer comme exemples : en Pensylvanie, la construction des lignes primitives de Philadelphie à Columbia et Alleghany Portage, — dans le Massachusetts, une partie de la ligne de Troy à Greenfield, comprenant le grand tunnel de Hoosack, — dans celui de Virginie, une partie de la ligne de Chesapeake et d'Ohio. Un peu plus tard, on a vu la ville de Cincinnati entreprendre à elle seule une ligne de 521 kilomètres, celle du *Cincinnati Southern*.

Il est impossible de déterminer exactement le montant de la contribution financière des États. Mais les évaluations les plus dignes de foi s'élèvent toutes à un total imposant. L'ensemble de la dette des États dépassait en 1841 le chiffre de 231 millions de dollars. Là-dessus, 50 millions étaient passés en subventions aux banques. Le reste avait été absorbé par les frais d'exécution des travaux publics. Les travaux soldés en 1841 consistaient surtout en canaux et routes à péage, plus quelques chemins de fer. Mais ce dernier chapitre de dépenses commence à s'accroître considérablement après cette date, surtout pour les États de l'Ouest et du Sud. Ainsi l'État de Missouri, dont les subventions aux Compagnies s'élèveront à 32 millions de dollars, sur lesquels 6 millions seulement lui seront remboursés, n'a encore rien donné en 1850. Le Tennessee, qui consacrera aux chemins de fer 29 234 000 dollars, n'en a encore versé que la moitié en 1860. Même observation pour

la Caroline du Nord. De tous les États de la Nouvelle-Angleterre, le Massachusetts est le seul à encourager la construction de ses voies ferrées par une subvention dont le total s'élève à 6 044 000 dollars. En résumé, dix-neuf États ont apporté leur concours financier à la création des chemins de fer. Parmi les plus généreux, citons l'Illinois, l'Indiana, le Michigan, la Géorgie, le Tennessee, les Carolines du Nord et du Sud, et la Louisiane.

Ce système d'assistance, praticable d'ailleurs seulement pour les États assez peuplés et assez riches pour pouvoir retirer de l'impôt de quoi faire face à leurs engagements, paraît en définitive avoir eu d'assez médiocres résultats. Si, dans certains États prospères et bien administrés, il a permis d'établir plus tôt des lignes de réelle importance, qui sans cela se seraient fait attendre plus longtemps, il a souvent aussi donné lieu aux plus grands abus par suite du défaut de contrôle des pouvoirs publics sur les Compagnies, et parfois de la connivence de certains membres des Législatures avec des spéculateurs pour lesquels les chemins de fer n'étaient qu'un prétexte à spéculations de bourse.

Aujourd'hui, l'opinion publique, suffisamment éclairée par l'histoire de l'*Union Pacific*, est unanime à condamner le régime des subventions, et certains États, comme la Californie et la Géorgie, ont même inséré dans leurs Constitutions un article défendant aux Législatures d'en accorder.

La concession gratuite de terres du Domaine Public ne fut pas la seule forme sous laquelle le Gouvernement Fédéral apporta son concours à la construction des chemins de fer. Le projet d'ouverture de la première ligne transcontinentale lui fournit l'occasion d'intervenir d'une façon plus directe au moyen d'une subvention prise sur les fonds du Trésor public.

Le plan général de l'entreprise fut posé par la loi du 1^{er} juillet 1862. En plus des concessions de terres considérables dont nous avons parlé précédemment, la loi accordait aux Compagnies du Pacifique des avances sous forme d'obligations trentenaires portant intérêt à 6 p. 100 ; une partie variable de l'intérêt échéant chaque année était seule aussitôt exigible, le solde s'accumulant au débit des Compagnies. Les versements devaient être faits par fractions après achèvement

de chaque section de 20 milles de ligne, à raison de 16 000 dollars par mille à l'est de la base orientale des Montagnes Rocheuses et à l'ouest de la base occidentale de la Sierra-Nevada, 48 000 dollars pour chacun des 150 milles à l'ouest de la base orientale des Montagnes Rocheuses et des 150 milles à l'est de la base occidentale de la Sierra-Nevada, 32 000 dollars par mille pour toute la distance comprise entre ces deux chaînes de montagnes. Pour sûreté du remboursement du prêt, le Gouvernement Fédéral était pourvu d'un droit de première hypothèque sur la ligne nouvelle. Dès l'année 1864, le Congrès, voulant permettre aux Compagnies de se procurer plus aisément le complément des capitaux qui leur étaient nécessaires, consentit à transformer son hypothèque de premier rang en hypothèque de second rang, sous la condition formelle que le montant de l'emprunt de première hypothèque à contracter ne dépasserait pas une somme égale au montant même de la dette des Compagnies envers l'Union. Le remboursement du prêt devait s'effectuer par le paiement d'une somme exigible chaque année. A deux reprises, en 1864 et en 1878, les bases d'après lesquelles se calculait le montant de cette somme furent modifiées. De la sorte, entre 1862 et 1864, on prit 5 p. 100 des recettes nettes, et la totalité des recettes perçues sur le Gouvernement pour transports de troupes, d'espèces monnayées ou de marchandises faits pour son compte ; de 1864 à 1878, 5 p. 100 des recettes nettes et la moitié seulement des recettes perçues sur le Gouvernement.

Les bénéfices des lignes nouvellement construites ne furent pas à beaucoup près ceux qu'on espérait. Les versements effectués par les Compagnies débitrices étaient à la vérité tout à fait insuffisants pour couvrir les seuls intérêts, à plus forte raison l'amortissement de leur dette, d'autant plus que les Compagnies, interprétant à leur façon l'act de 1862, payaient leur contribution annuelle de 5 p. 100 sur leurs bénéfices nets au lieu de les calculer sur leurs recettes nettes, comme l'exigeait la loi ; ces bénéfices nets étaient naturellement minimes. Cette difficulté d'interprétation des mots *net earnings* fut l'origine de la loi du 7 mai 1878, dite *Thurman Act*, qui renfermait trois parties bien distinctes :

1^o La redevance annuelle se composerait de 5 p. 100 des

recettes nettes et de la totalité des recettes perçues sur le Gouvernement contre transports faits pour son compte. Les recettes nettes de chaque année seraient calculées en déduisant des recettes brutes totales les dépenses d'exploitation, et l'intérêt de l'emprunt de première hypothèque, c'est-à-dire les seules charges qui vinssent en priorité sur la créance fédérale.

2° Il serait dû annuellement une somme fixe de \$ 1 200 000 par le *Central Pacific Railroad* et de \$ 860 000 par l'*Union Pacific* sans que jamais la redevance totale pût dépasser 23 p. 100 des recettes nettes ;

3° Il était créé un fonds d'amortissement qui devait recevoir chaque année d'abord la moitié des recettes perçues sur le Gouvernement, l'autre moitié restant affectée à l'atténuation des intérêts, puis les allocations prévues ci-dessus (2°), de manière à porter au quart des recettes nettes le montant total des versements faits par les Compagnies sous l'empire des deux lois de 1862 et 1878.

Les contributions nouvelles imposées aux Compagnies ne se montrèrent même pas suffisantes pour payer les intérêts annuels de l'avance fédérale, et la créance de l'Union continua de grossir comme par le passé, si bien qu'au début de 1895 l'avance totale du Congrès aux Compagnies du Pacifique s'élevait à \$ 138 887 829, dont \$ 74 264 317 d'intérêts accumulés et \$ 64 623 512 d'obligations souscrites par les Compagnies, dont voici le décompte :

<i>Union Pacific Company</i>	\$ 27 236 512
<i>Central and Western Pacific Company</i>	\$ 27 855 680
<i>Kansas Pacific Company</i>	\$ 6 303 000
<i>Autres Compagnies</i>	\$ 3 228 320
Total.....	<u>\$ 64 623 512</u>

Les obligations remboursables par les Compagnies venaient à échéance, à raison de :

\$ 2 362 000 en 1895, le 16 janvier.
\$ 8 640 000 en 1896, à des dates diverses.
\$ 9 712 000 en 1897, le 1 ^{er} janvier.
\$ 29 904 952 en 1898, le 1 ^{er} janvier.
\$ 14 004 560 en 1899, le 1 ^{er} janvier.
<u>\$ 64 623 512</u>

La proximité de ces échéances mit à l'ordre du jour la question du remboursement. De nombreux bills de *settlement* furent présentés. Le parti populiste alla même jusqu'à proposer le rachat par l'État de l'*Union Pacific* ; mais il aurait fallu rembourser l'emprunt de première hypothèque. Le *Reilly bill* semblait avoir plus de chances d'aboutir. Il projetait de reculer le terme de la créance fédérale pour une période de cinquante années, au taux de 3 p. 100, à la condition que les Compagnies garantissent leur dette au moyen d'une hypothèque de premier rang et remboursent l'ancien emprunt de première hypothèque, partie sur le fonds d'amortissement, partie sur leurs ressources propres.

Ce bill fut repoussé par la Chambre des représentants, ainsi qu'un nouveau projet de convention par lequel les Compagnies s'obligeaient à payer immédiatement au Trésor fédéral le capital de sa créance, les intérêts restant garantis par une seconde hypothèque à courir pendant un nombre d'années déterminé.

La formule qui conciliait les intérêts divergents fut enfin trouvée. Au début de 1897, le Gouvernement fut assez heureux pour signer avec l'*Union Pacific* une convention qui sauvegardait le montant total de sa créance. Il ne perdait que l'intérêt des intérêts dus. L'arrangement avec le *Kansas Pacific*, qui date de 1898, fut moins avantageux. Le Gouvernement se réservait le droit d'exiger le remboursement de sa créance en principal, mais abandonnait les sept huitièmes des intérêts qui lui étaient dus.

L'accord avec le *Central Pacific Railroad* fut également conclu à la même époque. Le 8 juillet 1898, le Congrès adoptait un bill contenant notamment les dispositions suivantes :

« ... Le Secrétaire des Finances, le Secrétaire de l'Intérieur et l'Attorney général sont constitués en une Commission qui aura plusieurs pouvoirs pour conclure une entente avec les propriétaires du Central Pacific et du Western Pacific au sujet de la créance du Gouvernement contre ces derniers, résultant de l'émission d'obligations destinées à subvenir à leur construction. Cette entente sera conçue en tels termes qu'il conviendra aux membres de la Commission ou à leur majorité d'une part, et aux représentants desdits chemins de fer d'autre part ; elle sera

soumise à l'approbation du Président et ne deviendra définitive que du jour et sous réserve de cette approbation.

« *Ledit arrangement sera obligatoirement conclu sur les bases ci-après : le Gouvernement des États-Unis sera remboursé en principal et intérêts du montant intégral de ses avances et de ses frais. La Commission aura toute latitude pour fixer les époques de paiement et le montant des intérêts ; toutefois l'intérêt ne devra pas être moindre de 3 p. 100, payable par semestre. La Commission pourra exiger toutes les garanties qu'elle jugera utiles. Le remboursement intégral devra avoir lieu dans un délai de dix ans par paiements semestriels, et, à défaut de paiement d'un seul terme arrivé à son échéance, le montant total de la créance deviendra immédiatement exigible, nonobstant toute clause contraire contenue audit accord... »*

Conformément à cette loi, la Commission constituée s'aboucha avec les représentants des Compagnies, et un accord fut conclu au début de 1899. Au 1^{er} février 1899, la créance totale du Gouvernement Fédéral s'élevait, en principal et intérêts, à \$ 58 812 715, dont \$ 53 389 063 dus par le *Central Pacific* et \$ 5 423 652 dus par le *Western Pacific*. Cette créance fut stipulée productive d'intérêts au taux de 3 p. 100 par an et remboursable par semestres en vingt termes égaux payables les 1^{er} février et 1^{er} août de chaque année, pour le premier paiement avoir lieu le 1^{er} août 1899. Les Compagnies devaient se procurer les fonds nécessaires par l'émission d'un emprunt en Amérique et en Europe.

Le syndicat de banquiers qui se chargeait de la réorganisation de ces chemins de fer se proposait d'abord d'émettre \$ 100 000 000 d'obligations hypothécaires remboursables en quarante-cinq ans avec intérêts à 4 p. 100 payables à partir du 1^{er} août 1899. Sur cette somme, \$ 47 056 000 devaient être consacrés à l'extinction de la créance des États-Unis, \$ 51 253 500 au remboursement d'obligations déjà existantes, et \$ 1 690 500 allaient servir à couvrir les frais d'émission. Puis aurait lieu l'émission d'un second emprunt hypothécaire de \$ 25 000 000 remboursable en trente ans et productif d'intérêts au taux de 3,5 p. 100, sur laquelle somme \$ 13 695 000 seraient consacrés à l'extinction du reste des obligations existantes, le solde, soit \$ 11 305 000, devant

couvrir les frais de réorganisation de la Compagnie. Enfin, le capital devait s'élever à \$ 87 275 000, dont \$ 20 000 000 d'actions privilégiées produisant un intérêt de 4 p. 100.

Il nous reste encore quelques mots à dire du concours financier apporté par les autorités locales. Son importance ne peut être évaluée d'une façon précise, mais ne laisse pas d'être très considérable. Aux termes du *Census* de 1870, il y avait pour \$ 185 000 000 d'obligations émises par les Comtés et les Municipalités pour venir en aide aux chemins de fer. Quelle était la valeur des titres précédemment amortis ? on serait fort en peine de l'établir, mais il n'est pas douteux qu'elle ait été très importante. Rien que dans l'État de New-York, les souscriptions des Comtés et des Villes atteignirent \$ 30 000 000 ; dans le Massachusetts, celles des Villes s'élevèrent à \$ 2 350 000. En 1873, la Commission des chemins de fer de l'Illinois adressa une circulaire aux autorités de l'État, leur demandant un relevé des subventions attribuées aux chemins de fer par les Comtés et les Villes soumis à leur administration : 86 Comtés sur 102 adressèrent un rapport. L'ensemble des réponses reçues permet d'établir que les subventions accordées s'élevaient à \$ 16 087 027. Cela voudrait dire que les autorités de l'Illinois ont consacré \$ 20 000 000 environ à la construction de leurs chemins de fer. D'ailleurs, le concours financier apporté par les pouvoirs locaux a été général aux États-Unis, et, si l'on veut bien prendre garde que les Villes et Comtés de l'Illinois et de l'État de New-York ont à eux seuls donné \$ 50 000 000, il n'est pas exagéré de dire que le total des allocations dont les chemins de fer ont bénéficié de ce chef n'est pas inférieur à plusieurs centaines de millions de dollars.

Si des crédits aussi larges furent votés par les Villes et Comtés, c'est que le développement économique des pays neufs dépendait surtout de leurs facilités d'accès aux marchés. L'idée généralement répandue était que les gros sacrifices consentis seraient largement récupérés par des facilités de transport que l'initiative privée aurait été impuissante à assurer d'une façon aussi précoce. L'idée n'était pas sans jus-

tesse. Mais, véritablement, le besoin ne se faisait guère sentir de sacrifices aussi lourds.

A vrai dire, les subventions locales n'étaient pas toujours allouées bénévolement par les intéressés. Un des moyens favoris des Compagnies pour obtenir plus d'argent était de mettre à l'étude deux ou trois tracés parallèles, passant chacun par une des villes rivales, et de mettre à exécution celui qui leur rapportait la plus grosse subvention. D'autres fois, au contraire, les Municipalités accordaient d'elles-mêmes et très libéralement leur appui aux entreprises de chemins de fer dont elles comptaient tirer un avantage matériel pour leur industrie et leur commerce. Ainsi la ville de Baltimore est longtemps restée l'un des principaux actionnaires du *Baltimore and Ohio*. Dès 1836, elle a souscrit \$ 3 500 000 d'actions de cette Compagnie. Plus tard, quand il s'est agi de poser une deuxième voie sur une partie de la ligne, la ville de Baltimore a souscrit encore pour \$ 6 000 000 d'obligations de la même Compagnie, et c'est par un motif de pure indépendance que la Compagnie a tenu à racheter ses actions en 1893, s'affranchissant ainsi du contrôle étranger d'administrateurs nommés par des corps politiques. Également en 1860, la même ville a pris pour 1 \$ 500 000 d'actions de la Compagnie du *Western Maryland* pour la construction d'une ligne de Baltimore à Williamsport. Enfin, il a été jugé en Californie que la Législature de l'État pourrait légalement obliger les Municipalités à apporter une aide financière aux chemins de fer. Rapidement gaspillées par ceux qui en bénéficiaient, toutes ces allocations, dont l'emploi ne donnait lieu d'ailleurs à aucun contrôle, ne servaient le plus souvent qu'à alimenter les combinaisons d'habiles chevaliers d'industrie. En présence des excès sans nombre amenés par la pratique du *municipal aid*, les Constitutions ou amendements aux Constitutions d'un grand nombre d'États ont formellement interdit aux localités d'allouer des subventions aux Compagnies, ou tout au moins en ont subordonné le pouvoir à un vote préalable des électeurs consultés en une sorte de referendum. Aujourd'hui, le mal a en grande partie disparu.

Après les Comtés et les Villes, les Compagnies de chemins de fer ont cherché à exploiter les particuliers. Aux cultivateurs et

aux négociants qu'intéressait le tracé de la ligne projetée, on faisait souscrire le plus d'actions possibles. Parfois le placement était bon, mais la plupart du temps, et surtout dans l'Ouest, les administrateurs des Compagnies se bornaient à mettre dans leurs poches tout l'argent qu'ils pouvaient rassembler, et à s'en aller une fois la construction de la ligne achevée, d'où banqueroute et réorganisation financière qui consacrait la ruine des petits porteurs de titres. Les bénéficiaires de ces manœuvres étaient surtout des financiers de New-York, contre lesquels l'opinion publique ne tarda pas à se soulever violemment, au moins dans l'Ouest. En outre, ces petits souscripteurs locaux ayant perdu leur argent, agriculteurs et marchands se croyaient en droit d'obtenir des tarifs favorables. Leur déception fut d'autant plus vive quand ils constatèrent que les prix de transport étaient bien plus élevés pour eux que pour les habitants des grandes villes bénéficiant de la concurrence de lignes rivales. Cette différence toute au désavantage du petit commerçant local aggrava encore le conflit entre le public et les gros capitalistes spéculant sur les voies ferrées. On doit y voir une des causes déterminantes du mouvement de l'opinion publique qui a abouti aux lois établissant le contrôle de l'État sur les chemins de fer.

BIBLIOGRAPHIE

SANBORN (J.-B.). — *Congressional Grants of Land in Aid of Railways.*

EMORY R. JOHNSON. — *American Railway Transportation*, chapitre XXII.

LAVOINNE et PONTZEN. — *Traité des chemins de fer américains*, 2^e volume.

LOUIS-PAUL DUBOIS. — *Les chemins de fer aux États-Unis.*

Railroad Gazette, années 1898 et 1899.

L'Économiste français, année 1895.

DEUXIÈME PARTIE

RÉGLEMENTATION LOCALE DES CHEMINS DE FER

CHAPITRE III

GENÈSE DE LA RÉGLEMENTATION LOCALE.

LES PREMIÈRES COMMISSIONS D'ÉTAT.

SOMMAIRE. — *Réglementation antérieure à 1870-71.* — Elle reste locale, p. 55 — et à peu près inexistante, p. 55. — Analogies entre les *Railway charters* et les *turn-pike charters*, p. 56. — Clauses des *charters* instituant des tarifs maxima, p. 56. — Leur inutilité, p. 56. — Les premières lois générales, p. 56. — Les premières Commissions de chemins de fer, p. 57. — Commissions établies dans les États de la Nouvelle-Angleterre, p. 57. — Elles jouent uniquement un rôle de surveillance. Ce sont des organismes du type *supervisory-advisory*, p. 58. — Les Commissions des États de l'Ouest et du Sud, p. 58. — Elles peuvent rendre des décisions ayant force exécutoire : ce sont des Commissions du type *supervisory-mandatory*, p. 59. — La Commission du Massachusetts, type de la *supervisory-advisory Commission*, p. 59. — Le problème de la réglementation dans l'Ouest, p. 60. — La crise agricole de 1867, p. 61. — Ses causes, p. 61. — L'agitation des *Grangers*, p. 62. — Vote des premières *Granger laws*, p. 62. — Elles fixent des tarifs maxima, p. 63 — et établissent des *mandatory Commissions* sur le modèle de celle de l'Illinois, p. 63. — La Cour Suprême les proclame constitutionnelles, p. 64. — Échec du mouvement des *Grangers*, p. 65. — Comparaison entre les deux types de Commissions, p. 66.

Ce sont les États particuliers qui ont commencé en Amérique l'œuvre de la *railroad regulation*. L'État seul avait le pouvoir de constituer une Compagnie qui construisit et exploitât un réseau de chemin de fer à l'intérieur de ses limites ; et comme cette Compagnie tirait tous ses pouvoirs de la *charter* de constitution octroyée par l'État, celui-ci était à même de se réserver tous les droits de contrôle qu'il jugeait nécessaires. Mais les autorités publiques n'usèrent que très modérément de leurs droits. Outre que la tendance générale était dans le sens d'un minimum d'intervention de l'État, la nation avait besoin de chemins de fer pour la mise en valeur des régions incultes de l'Ouest. On chercha surtout à attirer l'initiative privée, en donnant toute facilité à la constitution des entreprises et toute liberté à la construction et à l'exploitation des lignes. Au cours de la période 1840-1870, de nombreux États apportèrent leur concours à l'établissement du réseau. Enfin, vers 1850, commença la construction des che-

mins de fer de l'Ouest qui devaient bénéficier d'une énorme subvention du Gouvernement Fédéral.

Au début de la construction des chemins de fer, on avait essayé de les soumettre au même régime légal que les routes à péage et les canaux. Les premiers titres de concession des Compagnies de chemins de fer furent calqués sur les *turnpike charters* antérieures. On reproduisit non seulement les clauses d'organisation de la Compagnie, mais aussi celles réglant l'exercice du droit d'expropriation nécessaire à l'établissement des lignes, et celles prévoyant l'érection de barrières, et le montant des péages à percevoir. Dans quelques cas, les *charters* renfermaient un système de tarifs maxima. Mais les États de la Nouvelle-Angleterre préféraient laisser aux Compagnies de chemins de fer la faculté de fixer leurs propres tarifs, en les soumettant à une revision périodique des autorités publiques qui pouvaient les abaisser quand les recettes nettes excédaient une certaine quotité du capital.

Les prescriptions regardant les barrières à péage tombèrent bien vite en désuétude. Mais la fixation des tarifs maxima de transport par chemins de fer resta entre les mains du législateur. D'ailleurs, les barèmes de tarifs adoptés par les différents États n'avaient, à cause de leur élévation, qu'une influence théorique sur les prix réels des transports. En outre, il était bien facile aux Compagnies d'éluder la clause limitant leurs recettes nettes à une certaine quotité du capital. Elles n'avaient pour cela qu'à augmenter leur capital en émettant de nouveaux titres.

Malgré l'inutilité pratique de cette législation, on ne songea guère à la renforcer jusqu'en 1870. On avait une confiance aveugle dans la concurrence pour la modération des tarifs, et le développement des entreprises de chemins de fer était un besoin trop impérieux pour qu'on songeât à l'entraver par des restrictions quelconques. Des *lois générales* furent votées (1), supprimant la nécessité de s'assurer au préalable un acte spécial de la Législature, et permettant à toutes les personnes possédant le capital requis, ou même ne remplissant pas cette condition, de construire les chemins de fer partout où elles le

(1) New-York, 1848-1850, — Illinois, 1849, — Ohio, 1854, — Michigan, 1855 ; — un peu plus tard dans la plupart des autres États.

jugeraient convenable. Quant à une réglementation quelconque, soit technique, soit commerciale, soit financière, il n'en était pas question le moins du monde. Le libre jeu des lois économiques allait, dans l'opinion générale, suffire à régulariser tous les abus.

L'institution destinée à assurer l'exécution des lois dans les trois quarts des États est actuellement la *Commission*.

Les premières Commissions de chemins de fer ont vu le jour dans la Nouvelle-Angleterre où elles furent investies de deux fonctions bien déterminées. D'abord, elles devaient jouer le rôle de notre jury d'expropriation dans toutes les contestations portant sur le prix des terrains expropriés. En second lieu, quand un réseau s'étendait sur plusieurs États, elles opéraient la répartition des recettes et des frais entre les portions de ce réseau situées dans chacun de ces États. Cette dernière opération était nécessitée par les différences de législation entre les États, concernant les maxima de tarifs inscrits aux *charters* des Compagnies.

Les Commissions ainsi établies avaient en outre quelques fonctions accessoires de surveillance. Ainsi, une loi du Rhode Island de 1839 donne à la Commission le contrôle *de l'état, de la condition et des agissements des Compagnies de chemins de fer, exigé par l'intérêt public*. Dans le New-Hampshire, la Commission était chargée de présenter à la Législature un rapport sur la situation financière des Compagnies, et sur la manière dont elles se conformaient aux clauses de leurs *charters* et aux lois de l'État. Toutes ces dispositions visaient surtout à diminuer le nombre des accidents, effrayant à cette époque. Le Connecticut en 1853, le Vermont en 1855, le Maine en 1858 furent amenés pour les mêmes motifs à instituer des Commissions investies de semblables pouvoirs.

Les tentatives des États pour établir leur surveillance sur les chemins de fer, soit au moyen de Commissions, soit de tout autre organe administratif, leur suggérèrent l'idée de faire établir des statistiques officielles des opérations financières et commerciales des Compagnies. Dans l'Ohio, le New-York et le New-Jersey, entre autres, la nomination de fonctionnaires chargés de ce soin fut le premier pas fait dans la voie de l'établissement des Commissions actuellement existantes.

Avant la guerre de Sécession, l'organisation sommaire du contrôle sur les Compagnies de chemins de fer était déjà un fait accompli. Des Commissions fonctionnaient dans tous les États de la Nouvelle-Angleterre, sauf le Massachusetts. L'essentiel de leurs fonctions consistait dans la fixation des indemnités d'expropriation, et la répartition des recettes et dépenses occasionnées par le trafic sur une ligne desservant plusieurs États, comme nous l'avons vu plus haut ; elles avaient en outre dans leurs attributions l'inspection des lignes et l'élaboration de règlements pour prévenir les accidents ; elles devaient empêcher les Compagnies de violer les clauses de leurs *charters* ou les lois, et de concéder aux ressortissants d'un autre État plus d'avantages qu'elles n'en accordaient à ceux de l'État sur le territoire duquel elles avaient été constituées ; enfin elles avaient la mission de condenser dans des statistiques les résultats financiers et commerciaux de l'exploitation des Compagnies. Les Commissions n'ont plus le pouvoir de fixer les indemnités d'expropriation. Mais les autres attributions ci-dessus mentionnées constituent encore actuellement le fond de leur compétence qui s'est étendue à une multitude de points de détail, au fur et à mesure des progrès de l'intervention des autorités publiques.

Un peu avant 1870 commença à se manifester une tendance très nette dans le sens d'un contrôle légal plus efficace des chemins de fer. Le principal motif invoqué était la fréquence croissante des grosses différences dans les tarifs (*discriminations*). L'opinion publique avait d'abord montré une confiance aveugle dans la libre concurrence. Mais, si la libre concurrence produit de bons résultats comme régulatrice des profits, elle ne donne que des déceptions comme régulatrice des tarifs. Les Législatures des États mirent beaucoup de temps à s'apercevoir de leur erreur. Mais, dès qu'elles l'eurent constatée, elles se portèrent à une autre extrémité, ce qui est tout aussi mauvais, et édictèrent une série de lois plus restrictives les unes que les autres et destinées à réglementer les rapports des chemins de fer entre eux et avec le public. Dans les États de l'Est, la législation fut moins draconienne. Les réseaux de cette contrée étaient si anciens qu'ils avaient acquis une certaine stabilité, et un grand nombre d'abus inhé-

rents à une période de développement rapide avaient disparu ou étaient en voie de se régulariser d'eux-mêmes. Les États de cette région instituèrent des Commissions qui n'avaient que peu ou point de pouvoirs d'agir ou qui étaient simplement établies en vue d'assurer la publicité des faits qui se produisaient.

Dans l'Ouest et dans le Sud, au contraire, la clameur contre les chemins de fer était beaucoup plus violente. On jugea insuffisante la pression de l'opinion publique pour introduire plus d'équité dans les relations entre les Compagnies et leurs clients. Le mouvement aboutit à la création de Commissions investies de fonctions administratives et judiciaires. Les Commissions de l'Est avaient reçu des attributions uniquement consultatives, comme celles de faire des enquêtes et des rapports. Celles établies dans l'Ouest et le Sud furent investies du pouvoir de rendre des décisions ayant force exécutoire. Les Commissions de l'Est pouvaient surveiller et donner des avis (*advise*) ; les autres purent surveiller et réglementer. Les premières sont les *supervisory-advisory Commissions*, les secondes sont les *supervisory-mandatory Commissions*.

La Commission du Massachusetts peut être prise comme type du premier groupe (*supervisory-advisory*). Elle est composée de trois membres nommés par le gouverneur après avis conforme du *Council*. La durée de leurs fonctions est de trois ans. La Commission est renouvelable par tiers chaque année.

Ses pouvoirs se rattachent à six chefs principaux :

1^o Elle surveille les Compagnies de chemins de fer et voit si elles ne commettent pas d'infractions aux lois et aux clauses de leurs *charters* ;

2^o Elle s'occupe de tout ce qui concerne la sécurité et la commodité du public ;

3^o Elle instruit les plaintes portées contre les Compagnies ; à cet effet, elle peut convoquer des témoins et recevoir leurs dépositions sous la foi du serment. Elle peut faire une enquête sous sa propre autorité ;

4^o Elle peut prescrire une méthode uniforme de comptabilité pour toutes les Compagnies et examiner leurs livres ;

5^o Elle peut soumettre à son arbitrage les différends qui s'élèvent entre les Compagnies et le public ;

6^o Elle adresse tous les ans un rapport à la Législature por-

tant sur l'ensemble de ses travaux. Elle peut indiquer dans ce rapport les additions ou les changements qu'il serait utile, à son avis, d'apporter dans la législation.

La sanction des décisions de la Commission est laissée à l'opinion publique. Les avis, en ce qui concerne les changements à apporter aux lois, ont toujours été scrupuleusement suivis. Nous verrons plus loin que la Commission du Massachusetts a su s'attirer la confiance du public et qu'elle a réussi dans sa tâche au delà de toute espérance.

Le problème des chemins de fer dans l'Ouest s'est présenté d'une manière bien différente. La construction des chemins de fer avait commencé bien plus tard, et la seule crainte était qu'il ne fussent pas établis aussi rapidement que les besoins du pays le réclamaient. Les obstacles aux entreprises de chemins de fer furent levés aussi complètement que possible par des *lois générales*. Cet encouragement négatif ne fut pas le seul. La plupart des corps politiques ne se montrèrent que trop disposés à leur donner des encouragements positifs sous forme de subventions en argent et de concessions de terres. Cette politique eut d'ailleurs les résultats les plus néfastes. On était loin de penser qu'une législation restrictive des chemins de fer pût être un jour nécessaire ; la libre concurrence était unanimement considérée comme suffisante pour prévenir les abus des chemins de fer.

L'opinion publique subit dans les États de l'Ouest un revirement aussi soudain que complet au cours des années 1867-1873. La concurrence ardente entre les nouvelles lignes unissant les villes de l'Ouest à Chicago et aux ports de l'Atlantique avait conduit à des résultats scandaleux. Dans les endroits desservis par une seule ligne, cette ligne tirait des produits transportés tout ce qu'elle pouvait extorquer. Lorsqu'un fermier se trouvait établi loin de tout marché, il se trouvait à la discrétion du chemin de fer qui lui fournissait son unique moyen de transport. Mais, partout où fonctionnaient deux lignes concurrentes, les tarifs s'abaissaient au point de payer seulement les dépenses du trafic, sans couvrir aucune part des dépenses fixes. Les différences de tarifs qui en résultèrent furent énormes, et ces différences semblèrent le motif pour lequel la culture ne pouvait plus couvrir ses frais. Ce qui ag-

gravait encore la situation, c'était que les gros propriétaires de chemins de fer vivaient soit dans les États de l'Est, soit en Europe, et le fermier de l'Ouest les regardait comme le tenancier irlandais regarde le propriétaire absent. Tout ce qui était payé au propriétaire de chemins de fer semblait comme un drainage direct des ressources de la communauté. Il y avait aussi un conflit d'intérêts locaux qui ajoutait une cause politique aux causes industrielles qui existaient déjà. Enfin, pour comble de malheur, se produisit une baisse générale des prix qui s'étaient maintenus très élevés par suite de l'inflation du papier-monnaie au cours de la guerre de Sécession. De plus, par suite des brillants avantages offerts, chemins de fer et fermiers s'étaient trop étendus vers le Far-West et avaient contracté de lourdes dettes. Le prix du blé, qui pendant quelques années s'était maintenu élevé, fut plus spécialement affecté par l'extension de la production jointe au changement des conditions monétaires. Avec des prix de transport tels qu'ils avaient été précédemment établis, les fermiers ne pouvaient plus payer leurs dettes. Il y avait donc une perte à partager au lieu d'un bénéfice. Il n'était au pouvoir d'aucune loi de répartir cette perte de manière à donner un bénéfice à chacune des deux parties. Tel était le résultat des conditions industrielles générales.

Les fermiers des États de l'Ouest ne pouvaient comprendre la raison de ces grosses *discriminations*. Leur raisonnement était le suivant : en premier lieu, s'il pouvait obtenir les tarifs dont bénéficiaient les points sur lesquels s'exerçait la concurrence, le fermier pouvait vendre son blé à Chicago et en tirer quelque bénéfice ; en second lieu, si les chemins de fer pouvaient accorder de tels tarifs aux points soumis à la concurrence, ils pouvaient bien faire quelque chose pour lui. La charge additionnelle que le chemin de fer lui faisait supporter lui paraissait prise dans sa poche pour le bénéfice du capitaliste. Mais, d'autre part, les Compagnies de chemins de fer accomplissaient un service public et étaient par suite des *quasi-public corporations* : leurs tarifs étaient donc modifiables par l'autorité publique. Mais les propriétaires des Compagnies ne se doutaient pas du danger ; encore moins prirent-ils des mesures pour le prévenir. Ils continuèrent à administrer

en ayant égard seulement à ce qu'ils considéraient comme l'intérêt du capitaliste de l'Est, sans s'occuper des besoins du pays qu'ils desservaient. Trop souvent, dans leurs rapports avec les fermiers, les agents de chemins de fer ajoutaient l'insulte au dommage causé. Un état d'esprit particulier se développa parmi les populations de l'Ouest qui n'eurent besoin que d'une organisation pour devenir toutes-puissantes. Elles trouvèrent cette organisation dans les *Grangers*.

Les lois votées par les États de l'Ouest entre 1870 et 1880 ont reçu le nom de *Granger laws*. Mais le mouvement contre les chemins de fer était déjà commencé avant l'intervention des *Patrons of Husbandry*, comme on appelle aussi les Sociétés *Grangers*. Que cette intervention même se soit produite, c'est à certains égards un accident. Quand les premières *Grangers* furent formées, leur but était en premier lieu de rendre l'intérieur des fermes plus attrayant, et en second lieu de rendre la culture plus productive. Pour réaliser cette seconde fin, les *Grangers* cherchèrent à diminuer les dépenses ; et l'un des plus importants éléments de dépenses, c'était ce qu'il en coûtait pour transporter les produits sur les marchés. C'est ainsi que l'Association se trouva amenée à s'occuper de la question des transports et de l'établissement d'un contrôle sur les chemins de fer : graduellement, les *Grangers* devinrent ainsi l'instrument de l'agitation populaire.

Les premiers résultats tangibles se produisirent dans l'Illinois, et la Commission instituée par cet État peut être considérée comme le type du groupe *supervisory-mandatory*. La Constitution de l'Illinois fut révisée en 1870 et une clause y fut introduite qui donnait à la Législature le pouvoir d'établir un contrôle légal sur les chemins de fer. Cette modification servit de base à une loi du 7 avril 1871 établissant un système de maxima et prohibant les *discriminations*. Une loi promulguée quelques jours après instituait une Commission de chemins de fer chargée de fixer les tarifs. Mais la loi du 7 avril 1871 fut déclarée inconstitutionnelle par le juge Lawrence, déclaration qui eut pour résultat de le faire échouer sur ce terrain lors des élections qui eurent lieu immédiatement après. La défaite du juge Lawrence montra la véritable signi-

fication du mouvement des fermiers. Ils agissaient pour défendre ce qu'ils considéraient comme leurs droits, et ils ne voulaient pas qu'une barrière constitutionnelle pût vaincre la volonté populaire. « Ils en étaient arrivés à considérer la plupart des formes de la loi comme de simples formalités techniques, dit M. Hadley. Ils se trouvaient ainsi bien près du point où commencent les révolutions. »

Mais ils ne franchirent pas ce point. La loi de 1873 annula la sentence prononcée par le juge Lawrence contre la loi du 7 avril 1871. Au lieu de fixer directement des maxima, cette loi donna à la Commission le pouvoir *d'établir des tarifs maxima raisonnables pour le transport des voyageurs et des marchandises*. La Commission de l'Illinois avait donc, comme celle du Massachusetts, le pouvoir de faire des enquêtes sur les chemins de fer et d'imposer un modèle de rapports à la Compagnie. Mais, de plus, elle pouvait fixer des tarifs maxima et poursuivre devant les Tribunaux l'exécution de ses décisions et l'obéissance des Compagnies aux lois. Si une Compagnie de l'Illinois était poursuivie pour inobservation des tarifs maxima, c'était à elle de prouver que le tarif qu'elle avait imposé n'était pas déraisonnable. Contrairement aux principes généraux du droit, le fardeau de la preuve incom bait en cette matière au défendeur.

Presque immédiatement après, des lois semblables furent votées dans différents États de l'Ouest et du Sud. En 1874, l'Iowa et le Wisconsin fixèrent dans une loi des tarifs maxima. Le Minnesota la même année et la Géorgie en 1879 s'en remirent de ce soin à des Commissions. En 1879 également, la Californie modifia sa Constitution et y introduisit une clause enjoignant à la Législature d'instituer une Commission avec pouvoir de fixer *des tarifs maxima de transport, pour les voyageurs et les marchandises, par chemin de fer ou autrement*. La Commission ainsi prévue entra en fonctions l'année suivante. Par la suite, onze autres États ont institué des *mandatory Commissions*, ce qui porte leur nombre total à 16, celle du Wisconsin ayant été supprimée en 1876 (1).

(1) Arkansas, Californie, Floride, Géorgie, Illinois, Iowa, Minnesota, Mississipi, Missouri, Nebraska, New-Hampshire, Caroline du Nord, Caroline du Sud, Dacota du Sud, Tennessee, Texas.

Les Compagnies de chemins de fer opposèrent la résistance la plus vigoureuse aux *Granger laws*. Leurs avocats contestèrent que le service effectué par les chemins de fer fût de nature publique. En outre, disaient-ils, aux termes du jugement rendu par la Cour Suprême en 1819 dans l'affaire du *Dartmouth College*, les *charters* sont des contrats synallagmatiques qui font la loi des parties. Les Compagnies ayant reçu dans leurs *charters* le pouvoir de fixer des tarifs raisonnables, les nouvelles prétentions des États constituaient une atteinte au contrat et une entrave à l'exercice de leurs droits. Toute cette argumentation s'écroula devant ce fait que les chemins de fer étaient bien des voies de communication publiques, puisque les Compagnies investies du droit d'expropriation détenaient une part de la puissance publique. Toutes les tentatives faites par les chemins de fer pour contester aux Tribunaux ce droit de réglementation restèrent vaines. Ils éprouvèrent défaites sur défaites, et finalement, en 1877, la Cour Suprême reconnut la constitutionnalité des *Granger laws*.

Les décisions de la Cour Suprême conférèrent aux États plus de pouvoirs qu'ils n'en ont conservé depuis. Les *Granger laws* leur donnaient le droit de reviser tous les tarifs des transports opérés dans les limites de l'État. Même les tarifs d'importation et d'exportation étaient restés sous leur juridiction, bien qu'il y eût là un acte de *commerce entre États*. Dans ce cas, les États avaient le droit de réglementer les tarifs jusqu'à leur frontière. Dans la fameuse affaire *Peck vs. Chicago and Northwestern Railway Company*, la Cour Suprême, tout en constatant que la Constitution Fédérale des États-Unis réservait au Congrès le droit de légiférer en matière de *commerce entre États*, décida que, jusqu'à l'élaboration par le Congrès d'une législation de cette nature, le Gouvernement du Wisconsin conservait son plein pouvoir de revision sur les tarifs dans toute l'étendue de son territoire. Cette décision semblait donner aux Législatures compétence, et sur le commerce intérieur, et sur le commerce entre États jusqu'à l'élaboration par le Congrès d'une législation fédérale sur ce dernier point. Telle était en effet l'interprétation des États, quand, en 1886, dans l'affaire *Wabash, Saint-Louis and Pacific Railway vs. Illinois*, la Cour Suprême prit

exactement le contre-pied de sa jurisprudence antérieure et limita la compétence des États au trafic opéré entièrement à l'intérieur de leurs limites. Le jugement rendu dans cette affaire porta un coup terrible à l'autorité des États sur les chemins de fer, ce qui fit sentir encore plus vivement le besoin d'une législation fédérale.

Mais une force beaucoup plus puissante que l'autorité des Tribunaux travaillait contre ce système de réglementation. Les États avaient été trop loin. Le remède apporté aux abus avait été pire que le mal. La loi votée par le Minnesota en 1874 était abrogée l'année suivante, et l'on se bornait à instituer un Commissaire investi de pouvoirs de surveillance à peu près nuls. En 1878, c'était au tour de l'Iowa à supprimer les tarifs maxima inscrits dans sa loi de 1874 et à instituer une Commission chargée de les fixer. Mais ce fut le Wisconsin qui fit l'expérience la plus cruelle de ce fait que les lois du commerce ne peuvent pas être violées impunément. La loi *Potter* de 1874 avait fixé les tarifs des différentes classes de chemins de fer aux conditions dont jouissaient les points bénéficiant de la concurrence, ce qui ne laissait rien pour payer les dépenses fixes. Dès la seconde année de sa mise en vigueur, aucun chemin de fer du Wisconsin ne paya de dividende; quatre seulement purent payer les intérêts de leurs obligations. La construction des chemins de fer éprouva un temps d'arrêt. Même les avantages sur les chemins de fer existants ne purent pas être conservés. Les capitaux étrangers refusèrent de chercher un placement dans le Wisconsin; la prospérité de l'État en fut arrêtée de la manière la plus cruelle; et les hommes qui avaient le plus favorisé les lois nouvelles se trouvèrent être ceux qui éprouvèrent les plus lourdes pertes. Ces vérités devinrent évidentes pour chacun et formèrent le thème du Message du Gouverneur au commencement de 1876. Les hommes qui avaient voté la loi en 1874 l'abrogèrent précipitamment après deux années d'expérience. Dans les autres États, les lois furent soit abrogées, comme dans l'Iowa, soit appliquées avec la plus grande circonspection. Au moment où la Cour Suprême publia ses décisions sur les *Granger laws*, la lutte était terminée, non pas par l'effet des limites imposées par la Constitution, mais par celui des lois de l'industrie.

Malgré l'échec définitif du *Granger's Movement*, sa répercussion s'est longtemps fait sentir. A l'heure actuelle, l'opinion publique est en majeure partie favorable à l'adoption de *mandatory Commissions* dont la Commission de l'Illinois est le prototype. En 1888, l'Iowa transformait son *advisory Commission* en *mandatory Commission* avec pouvoir d'établir des tarifs; l'exemple de cet État allait être suivi un peu partout. En 1897, le South-Dakota réorganisait sa Commission sur le modèle de celle de l'Iowa, et, la même année, la Floride et le Tennessee rétablissaient les leurs en leur conférant les pouvoirs du type *mandatory* et notamment celui de fixer les tarifs. C'est qu'en effet les *advisory Commissions* ne peuvent jouer un rôle efficace que sous certaines circonstances. Que les conditions économiques des transports soient parvenues à un certain degré de stabilité, et que les divergences d'intérêt entre le public et les chemins de fer ne dépassent pas une certaine limite, c'en est assez pour assurer le succès d'une Commission dont le rôle est avant tout de faire l'éducation des chemins de fer, du public et des Législatures. Ce fut précisément le cas pour les États de la Nouvelle-Angleterre. Mais on ne saurait conclure de là à la supériorité d'un des deux types de Commissions sur l'autre. Le choix des États doit être et, en fait, a été uniquement guidé par une appréciation, parfois inexacte peut-être, comme le prouvent les erreurs de la *Granger Legislation*, des conditions économiques et sociales propres à chacun d'eux.

BIBLIOGRAPHIE

Railway Regulation under Foreign and Domestic Laws (*Report of Industrial Commission*, vol. IX, p. 901-1004).

MEYER (B.-H.). — Railway Legislation in the United States.

HADLEY (A.-T.). — Railroad Transportation.

EMORY R. JOHNSON. — American Railway Transportation.

Railroad Control in Nebraska (*Political Science Quarterly*, vol. XIII, 1898).

L.-P. DUBOIS. — Les chemins de fer aux États-Unis.

L'Économiste français.

CHAPITRE IV

RÉGLEMENTATION LOCALE ACTUELLE.

SOMMAIRE. — *Définition de la charter*. — Son triple objet : reconnaître la Compagnie de chemins de fer et la constituer légalement, p. 68. — Autoriser la construction des lignes spécifiées, p. 69. — Conférer à la Compagnie certains droits nécessaires à l'exécution de l'entreprise, p. 69. — Pouvoirs des États sur les *charters*, p. 70. — Différence entre la *charter* américaine et notre régime de la concession, p. 71.

Réglementation constitutionnelle. — Caractère fixe de cette réglementation, p. 72. — Acceptation de la Constitution par les Compagnies, p. 73. — Formation des Compagnies sous l'empire de lois générales, p. 73. — *Charters* concédées précédemment, p. 73. — *Charters* spéciales, p. 73. — Caractère public des chemins de fer, p. 74. — Droit d'expropriation et droit d'usage, p. 74. — Pouvoir d'annulation des *charters*, p. 74. — Concours des autorités publiques, p. 74. — Relations entre réseaux p. 75. — *Consolidations*, p. 75. — Vote des actionnaires, p. 75. — Permis de circulation, p. 75. — Réglementation des tarifs, p. 76. — *Pools*, p. 76. — Divers, p. 76.

I. — *Caractères généraux de la railway charter*.

Théoriquement, la Compagnie de chemins de fer tire son pouvoir d'une *charter* qui lui est conférée par l'État au moyen d'un acte du pouvoir législatif, et qui doit être formellement acceptée par elle pour être définitive. La *charter* est conférée aux entreprises de chemins de fer par la législation de l'État où seront situées les lignes, ou dans les Territoires par le Congrès. Lorsqu'une même ligne doit traverser plusieurs États, une *charter* spéciale sera demandée dans chacun d'eux, et le chemin de fer se composera ainsi d'un certain nombre de Compagnies distinctes en droit, bien qu'unies en fait; parfois une Compagnie pourra se contenter de faire viser sa charte originaire par le Secrétaire d'État de chaque État traversé, et de la faire publier.

Le Gouvernement Fédéral a, comme les Gouvernements d'État, le droit d'accorder des *charters* aux Compagnies de chemins de fer. En fait, cependant, il n'a donné que trois *charters* de cette nature. Elles avaient pour objet la construction des lignes du Pacifique et la dernière porte la date de 1866.

La *charter* a un triple objet : reconnaître la Société et la constituer légalement, — autoriser la construction des lignes spécifiées, — enfin conférer à la Compagnie certains droits et pouvoirs exceptionnels.

L'existence juridique et corporative des personnes morales est un privilège qui ne peut être obtenu que par concession législative, en vertu d'un acte spécial, ou sous l'empire d'une loi générale. Naguère, toutes les *charters* étaient conférées individuellement par la Législature de chaque État ; mais cette pratique conduisait à la corruption et au favoritisme. Depuis une vingtaine d'années, les Constitutions d'un certain nombre d'États ont interdit aux Législatures de créer des *corporations* par mesure spéciale. Les Compagnies de chemins de fer se constituent conformément aux lois générales d'*incorporation*, lesquelles ont toutes été établies sur le modèle de celle de l'État de New-York (1850). D'après cette loi, lorsqu'une Société en formation a réuni un minimum de souscriptions de 1 000 dollars par mille de ligne à construire et que ces souscriptions sont libérées de 10 p. 100, des actionnaires, au nombre de 25, peuvent faire enregistrer l'acte de Société par l'administration du Secrétariat d'État, et la Compagnie sera *ipso facto* légalement existante ; le capital social doit être au minimum de 10 000 dollars par mille de ligne et les administrateurs au nombre de 13. Est donc autorisée la constitution de toute Société ayant pour objet la construction et l'exploitation d'une ligne de chemin de fer, sous la seule obligation de satisfaire aux conditions fixées par ces lois (1).

(1) Pris dans son sens technique, le mot *charter* » n'a qu'un rapport lointain avec l'acte qui a pour effet, sous l'empire de la législation actuelle, de créer une Compagnie de chemins de fer. A l'origine, une *railway charter* est un acte spécial d'un corps législatif autorisant une personne ou une Société dûment organisée à construire et exploiter un chemin de fer sur un certain territoire et sous certaines conditions. Détourné par l'usage de son sens primitif, ce terme a fini par signifier une concession d'un ordre spécial, d'une portion de la puissance publique. Aux termes des Constitutions de vingt et un États, la création d'une Compagnie de chemins de fer au moyen d'un acte spécial est interdite. Dans d'autres États, cette prohibition est formulée dans une loi générale ; dans d'autres, enfin, elle est inscrite à la fois dans la Constitution et dans une loi générale. Les lois de la Caroline du Sud parlent de la création d'une Compagnie de chemins de fer au moyen d'une *char-*

Le second objet de la *charter* est d'attribuer à l'entreprise la sanction légale en l'autorisant à construire et à exploiter de tel à tel point une ligne dont elle aura la propriété perpétuelle. Le tracé prévu d'une façon très large laisse à la Compagnie la plus grande part d'initiative. Dans l'Ouest, les *charters* se contentent souvent de dire qu'une ligne sera construite dans telle ou telle direction ou à la hauteur de tel ou tel parallèle. La *charter* ne reconnaît pas à l'État un droit particulier de surveillance ou de contrôle ; d'autre part, elle ne reconnaît pas de monopole à la Compagnie, et son octroi ne restreint pas le droit de l'État d'autoriser la construction de lignes parallèles à une ou plusieurs lignes existantes. Ainsi le *Nickel Plate* a été tracé en concurrence avec le *Lake Shore and Michigan* au grand dommage de ce dernier.

Enfin les *charters* confèrent aux Compagnies certains droits spéciaux nécessaires à l'exécution de l'entreprise : droit d'hypothèque, si ce droit n'appartient pas en propre aux chemins de fer, en vertu d'une loi générale, comme dans l'État de New-York, — droit d'expropriation (*right of eminent domain*). En outre, toutes les Compagnies de l'Ouest ont reçu du Congrès dans leurs *charters* d'immenses concessions de terre à titre gratuit (*land grants*) qui ont eu l'effet le plus heureux sur le développement du réseau.

ter. Le terme est encore employé dans un texte de loi du Kansas. Mais ce sont là des exceptions. Des locutions comme « actes d'association » (*articles of association*), — « certificats de constitution » (*certificate of incorporation*), — « actes de constitution », — lettres patentes, etc., — ont remplacé dans le langage juridique les *charters* primitives. Actes et certificats sont bien des *charters*, en ce sens qu'ils se réfèrent à une loi générale en fixant une fois pour toutes la teneur. Mais la concession d'une *charter* suppose un acte législatif spécial investissant la Compagnie d'une portion de la puissance publique et lui permettant de réaliser l'objet pour lequel elle avait été constituée, tandis qu'un certificat de constitution est délivré en exécution de la loi par l'intermédiaire de l'Administration et non directement par la Législature. L'acte administratif est seul nécessaire lorsqu'il existe une loi générale à laquelle on puisse se référer. A vrai dire, il y a une étroite parenté entre les premières *charters* et les lois générales actuelles. La forme même est souvent identique. Le changement d'origine n'implique pas un changement dans la nature de l'acte. C'est plutôt une évolution qui s'est opérée dans le sens de l'unification de la législation, unification relative d'ailleurs, mais tout de même sensible, si l'on en compare les résultats à la variété infinie des *charters* primitives.

La *charter*, étant un contrat, ne peut être modifiée ou abrogée qu'avec le consentement unanime de tous les co-contractants : État, Compagnie, actionnaires. Mais un grand nombre d'États se sont réservé dans leur Constitution le droit exprès d'abroger ou de modifier les *charters* des Compagnies. Pourtant la jurisprudence a fixé une limite à ce pouvoir d'amendement. Les modifications apportées par le pouvoir législatif doivent être justifiées par l'intérêt public et ne point porter atteinte aux droits des actionnaires *inter sese*. En fait, les Législatures locales n'ont presque jamais usé de ce droit d'amendement que pour donner aux Compagnies des pouvoirs ou des privilèges nouveaux. Quant à l'abrogation, elle peut toujours être prononcée pour cessation de la construction ou de l'exploitation, ou pour abus grave des droits concédés.

Les *charters* concédées aux premières Compagnies de chemins de fer contenaient les mêmes dispositions que celles des Compagnies exploitant auparavant les routes à péage (*turn-pikes and tollroads*). On voulait faire alors de la voie ferrée une grande route ouverte à tout le monde et sur laquelle tout individu aurait le droit de lancer un train, moyennant certaines conditions. Quelques années suffirent à démontrer l'impossibilité d'une telle pratique, et la nécessité de centraliser toute l'exploitation sous une seule direction. Les *charters* contenaient toute une série de dispositions minutieuses concernant les tarifs à appliquer aux individus qui se servaient de la voie ferrée. Mais on voulut aussi sauvegarder l'intérêt du public : si les péages perçus excédaient un tarif annuellement fixé, l'État pouvait en réduire le montant. Le résultat de ces dispositions ne répondit pas à l'attente, et l'efficacité en fut à peu près nulle. En Europe, au contraire, les clauses des concessions, beaucoup mieux étudiées, allaient permettre une exploitation bien plus avantageuse pour les États et pour le public.

Chez nous, un réseau ferré ne peut s'élever qu'après un contrat synallagmatique intervenu entre l'État et la Compagnie d'exploitation. La Compagnie reçoit, à la condition de se soumettre à certaines charges, une délégation de l'État pour exercer temporairement certains droits en son lieu et place, et administrer sous sa surveillance une certaine portion du Do-

maine Public que celui-ci se réserve de reprendre plus tard. C'est le régime de la concession qui se ramène à l'exploitation d'un monopole.

En Amérique, rien de semblable. La *charter*, pure formalité commerciale, n'est que l'acte constitutif de toute Société, rendu par la Législature qui seule a le droit de créer des personnes morales à existence collective et personnelle. Elle exclut toute idée de privilège ou de monopole ; elle a bien plutôt le caractère d'une autorisation ou d'une permission que celui d'une concession dans le sens européen du mot, qui implique un contrat entre l'État et la Compagnie. Théoriquement, c'est bien un contrat synallagmatique, et telle est la jurisprudence constante des Tribunaux américains depuis l'affaire du *Dartmouth College*. Mais, en fait, les Gouvernements locaux ont sur la *charter* un droit d'amendement aussi étendu que si la jurisprudence s'était prononcée en sens contraire. Les concessions auxquelles les chemins de fer donnent lieu ont pour principe, non pas tant leur utilité publique constatée après l'accomplissement de certaines formalités, que leur destination à un usage public. Il n'y a point à proprement parler d'enquête préalable où les populations sont appelées à donner leur avis sur l'utilité de la création d'un chemin de fer ; on se contente d'une simple déclaration des demandeurs en concession, faisant connaître leur intention d'affecter à un usage public un chemin de fer à établir entre deux points déterminés. Les législateurs fixent le montant du capital de la Compagnie, mais leurs exigences sont d'habitude fort modestes à cet égard. MM. Stanford, Huntington et Crocker ont pu entreprendre la construction du *Central Pacific Railroad* avec 200 000 dollars dans leurs poches. Le versement du capital est contrôlé par les intéressés s'ils le peuvent. En un mot, l'État ne fait, aux États-Unis, que donner aux Compagnies de chemins de fer une investiture légale à l'abri de laquelle elles ont pu prétendre à une existence indéfinie, et, pendant longtemps, à une indépendance presque complète à certains égards, en sorte qu'à une certaine époque on a pu soutenir avec raison que l'industrie des chemins de fer était aussi largement ouverte que toute autre branche d'activité à l'initiative de chacun. Le manque de précision et d'autorité

des clauses des *charters* n'a pas peu contribué à favoriser les abus qui se sont manifestés dans l'exploitation des voies ferrées. La question des chemins de fer en est venue à occuper une place prépondérante dans les préoccupations publiques. Il a fallu qu'elle fût trente ans à l'ordre du jour pour déterminer les États à intervenir enfin d'une façon efficace.

II. — *Réglementation constitutionnelle.*

La réglementation locale actuelle des chemins de fer découle de deux sources : les Constitutions, les lois générales.

Les dispositions inscrites aux Constitutions des différents États peuvent être considérées comme la partie la plus stable de la législation actuelle des chemins de fer. Les règles ainsi formulées étaient appelées à résoudre les problèmes de réglementation que l'opinion publique considérait comme les plus importants, et les plus capables, de par leur nature, de recevoir une solution définitive. La répugnance caractéristique des États américains à modifier leurs lois organiques allait ainsi faire entrer un élément fixe et rigide dans le contrôle législatif des chemins de fer.

Les anciens États, en général, se sont peu occupés des chemins de fer dans leurs Constitutions. Deux d'entre eux, le Massachusetts et le New-Hampshire, ont même complètement omis de le faire. Quant au Rhode-Island, c'est à peine s'il consacre quelques lignes à une question tout à fait secondaire. Les Constitutions de l'Arizona et du Nouveau-Mexique sont également muettes sur ce point. Quant aux autres États de

Union, ils ont tous élaboré un ensemble de dispositions constitutionnelles variant du système rudimentaire des anciens États à un code général et complet des chemins de fer, comme celui que vient d'adopter le Montana.

Dans leur ensemble, ces dispositions se rattachent à trois chefs différents : 1^o constitution des Compagnies ; 2^o concours des autorités publiques ; 3^o législation et contrôle, comprenant pour l'État le droit de corriger les abus et d'établir des tarifs équitables. Quelques-unes d'entre elles sont conçues sous une forme négative. Mais la grande majorité confère aux Législatures des pouvoirs positifs, comme celui d'éta-

blir des tarifs, et en général de faire en sorte que la gestion des Compagnies soit conforme au bien public.

ACCEPTATION DE LA CONSTITUTION. — Quinze Constitutions renferment cette disposition « qu'aucune Compagnie se livrant au transport par chemin de fer, canal ou autrement, et existant au moment de la ratification de la Constitution, ne pourra bénéficier d'une réglementation postérieure, établie par une loi générale ou spéciale, autrement qu'en exécution d'un *trust* créé par la loi, ou par un contrat, à moins d'acceptation pure et simple par la Compagnie des dispositions inscrites dans la Constitution en question ». Quelques Constitutions décident, en outre, que toute modification ou amendement apporté à une *charter* préexistante devra être conforme aux dispositions que lesdites Constitutions prévoient sur ce point.

FORMATION DE COMPAGNIES SOUS L'EMPIRE DE LOIS GÉNÉRALES. — Au début de l'établissement des chemins de fer, la formation des Compagnies par *charter* spéciale était la règle. Mais une réaction ne tarda pas à se produire, et de nombreux États interdirent par leurs Constitutions la concession de semblables *charters*. Déjà la *charter* originale de la *Superior and Saint-Croix Railroad Company* déclarait dans son article 21 « que, dans l'opinion de la Législature, le but en vue duquel la Compagnie avait été créée pouvait être atteint sous l'empire des lois générales ». Les Constitutions récemment votées par les nouveaux États de l'Ouest sont très strictes sur ce point, et s'accordent à interdire d'une façon absolue l'établissement d'un grand nombre de Sociétés, et notamment des Compagnies de chemins de fer, au moyen d'une loi spéciale.

CHARTERS CONCÉDÉES PRÉCÉDEMMENT. — Dans le même sens, les Constitutions de six États annulent la concession de toutes *charters* ou de tous privilèges spéciaux et exclusifs antérieurs à la promulgation desdites Constitutions, quand les Compagnies concessionnaires ne seront pas entièrement organisées au jour de cette promulgation. Lesdites Compagnies devront, pour acquérir existence légale, se conformer aux nouvelles dispositions constitutionnelles.

CHARTERS SPÉCIALES. — Les Compagnies de chemins de fer ne sont pas seulement soumises à l'obligation positive de se

constituer sous l'empire de lois générales : 19 Constitutions interdisent en outre la concession de *charters* spéciales, sauf aux établissements d'éducation et de charité qui seront alors soumis au contrôle de l'État. Quelques-unes de ces Constitutions se bornent à prohiber d'une façon plus générale l'octroi de *charters* spéciales aux entreprises fondées en vue d'un intérêt financier.

CARACTÈRE PUBLIC DES CHEMINS DE FER. — L'analogie existant entre les voies ferrées et les autres moyens de communication a conduit un certain nombre de Constitutions à déclarer les entreprises de chemins de fer et de canaux transporteurs publics (*common carriers*). Ce principe est proclamé plus ou moins explicitement dans les différents textes. Parfois il fait l'objet d'un article spécial ; et parfois il n'est formulé qu'incidemment. Mais, quelle que soit la forme sous laquelle il est conçu, il se ramène en définitive à ceci : que la voie ferrée est une voie publique (*public highway*) et la Compagnie de chemins de fer un transporteur public.

DROIT D'EXPROPRIATION. DROIT D'USAGE. — Depuis le fameux arrêt rendu par la Cour Suprême dans l'affaire *Munn vs. Illinois*, et consacrant le droit de contrôle des autorités publiques sur les Compagnies de chemins de fer, personne ne conteste plus leur caractère public. On exprime généralement cette idée en disant que les Compagnies sont des *quasi-public corporations*. Seize Constitutions donnent aux Législatures l'exercice du droit d'expropriation pour cause d'utilité publique sur tous les terrains appartenant aux Compagnies de chemins de fer.

POUVOIR D'ANNULATION SUR LES CHARTERS. — Seize États se sont réservé le pouvoir constitutionnel de modifier, amender, révoquer ou annuler les *charters* concédées sous l'empire d'une loi générale ou spéciale, quand la Législature estime que l'exercice des pouvoirs qui en découlent lèse les droits des citoyens de cet État. Toutefois les intérêts des actionnaires de la Compagnie devront ne subir aucune atteinte.

CONCOURS DES AUTORITÉS PUBLIQUES. — Malgré les échecs éprouvés par les États qui s'étaient engagés dans cette voie, les Comtés et les Villes avaient longtemps continué leur concours aux Compagnies sous la forme de droit de passage, dons

en argent, achat d'actions et d'obligations et garanties données aux créanciers des Compagnies. Quatorze Constitutions interdisent maintenant aux autorités publiques d'acquérir des valeurs de chemins de fer et seize leur défendent de faire servir le crédit public à garantir le paiement des dettes des Compagnies.

RELATIONS ENTRE RÉSEAUX. CONSOLIDATIONS. — Onze États s'occupent des relations entre Compagnies voisines et de l'échange des marchandises entre elles. Chaque réseau aura le droit de se raccorder avec un réseau voisin et toute Compagnie devra recevoir les wagons pleins ou vides, et transporter les marchandises provenant d'une autre Compagnie.

A cette question des relations entre Compagnies se rattache étroitement celle de la *consolidation*. La disposition la plus commune qu'on rencontre dans cet ordre d'idées est celle qui permet à un chemin de fer d'en louer, acheter ou contrôler un autre ou d'entrer en *consolidation* avec lui, pourvu que les lignes faisant l'objet de la convention ne soient ni parallèles ni concurrentes.

VOTE DES ACTIONNAIRES. — Neuf États seulement s'occupent de légiférer en cette matière ; et ils se sont tous modelés sur la Constitution de l'Illinois qui est ainsi conçue : « Chaque actionnaire aura le droit de vote à l'Assemblée générale, soit directement, soit par procuration, et disposera d'un nombre de voix égal à celui des actions dont il est porteur ; il pourra voter en faveur d'autant de personnes qu'il y a de directeurs ou d'administrateurs à élire, ou cumuler les voix dont il dispose et donner à un seul candidat un nombre de votes égal au nombre des directeurs multiplié par le nombre des titres dont il dispose, — ou encore disperser ses votes, suivant le même principe, sur les candidats qu'il lui plaira de favoriser (1).

PERMIS DE CIRCULATION. — Les permis de circulation en faveur de membres de la Législature, des Conseils municipaux, etc., et la vente de tickets à prix réduits sont interdits par les Constitutions des États suivants : Alabama, Arkansas, Californie, Floride, Kentucky, Mississippi, Missouri, New-York, Pensylvanie, Washington et Wisconsin. La Consti-

(1) MM. A... et B... sont candidats. — M. X..., actionnaire, est porteur de 300 titres. Il peut donner 300 voix à M. A... et 300 voix à M. B... ou 600 voix à M. A...

tution du Wyoming formule quelques restrictions moins absolues.

RÈGLEMENTATION DES TARIFS. — Six Constitutions s'occupent de la réglementation des tarifs. Ce sont celles de la Géorgie, du Mississippi, du Missouri, de l'Utah, du Washington et de la Virginie de l'Ouest. Les Constitutions de l'Alabama, de la Floride, de l'Idaho, de l'Illinois, de la Louisiane, du Nebraska, du Dakota du Sud et du Wyoming réglementent également les tarifs, tout en laissant aux Législatures de ces États plein pouvoir pour légiférer en cette matière. Les *discriminations* personnelles ou locales sont également interdites par un certain nombre de Constitutions. Les dispositions de cette nature varient en leur forme, mais elles ont toutes pour but d'assurer l'égalité de traitement aux intérêts affectés par le service des chemins de fer (1).

POOLS. — Les *trusts* et les ententes ayant pour but de restreindre la concurrence, ou d'exercer une action sur les tarifs, sont interdits dans dix Constitutions (2).

DIVERS. — Seuls quelques États prévoient dans leurs Constitutions l'organisation de corps de contrôle et fixent les attributions dont il convient de les investir. La Constitution de Californie ordonne l'établissement d'une Commission, énumère ses principaux pouvoirs, la soumet au recrutement par voie d'élection et fixe le montant des amendes dues pour violation de la loi. On trouve des dispositions semblables au Kentucky et en Louisiane. Les Constitutions d'Arkansas, de Missouri et de Pensylvanie interdisent aux administrateurs de chemins de fer de s'intéresser pécuniairement aux entreprises de fourniture de matériel pour chemins de fer. L'Arkansas, le Kentucky et l'Indiana interdisent la pratique du *long and short haul system*. Quatre Constitutions, celles du Colorado, du Kentucky, du Mississippi et du Montana, interdisent à une Compagnie d'exiger de ses employés, comme condition de leur admission, la signature d'un contrat limitant par avance la res-

(1) On trouve des clauses semblables aux Constitutions de l'Arkansas, du Colorado, de la Floride, de la Géorgie, de l'Idaho, du Kentucky, du Missouri, du Montana, du Nebraska, de la Pensylvanie, du Texas, de l'Utah, du Washington et du Wyoming.

(2) Californie, Kentucky, Idaho, Mississippi, Montana, Dakota du Nord et du Sud, Utah, Washington et Wyoming.

pensabilité pécuniaire de cette Compagnie ou même la supprimant complètement en cas d'accident du travail. Dix Constitutions prescrivent aux chemins de fer de limiter leur activité à l'objet expressément prévu par leurs *charters*. D'autres déclarent qu'une Compagnie ne peut perdre la nationalité américaine par la *consolidation* avec une Compagnie étrangère. Quelques autres exigent encore la création d'une station quand le chemin de fer passe à proximité d'un chef-lieu de Comté, par exemple. La Constitution du Washington est seule à interdire les *discriminations* entre *express-companies*. Enfin celle du Missouri exige le versement au Trésor de l'État d'une somme proportionnelle au montant du capital-actions avant la concession définitive de la *charter*.

BIBLIOGRAPHIE

Railway Regulation under Foreign and Domestic Laws (*Report of Industrial Commission*, vol. IX, p. 901-1004).

MEYER (B.-H.). — Railway Legislation in the United States.

HADLEY (A.-T.). — Railroad Transportation.

EMORY R. JOHNSON. — American Railway Transportation.

Railroad Control in Nebraska (*Political Science Quarterly*, vol. XIII, 1898).

L.-P. DUBOIS. — Les chemins de fer aux États-Unis.

L'Économiste français.

CHAPITRE V

RÉGLEMENTATION LOCALE ACTUELLE (*suite*). — LES CHARTERS ET LEUR CONTENU.

SOMMAIRE. — Diversité et manque de méthode de la réglementation, p. 78. — Réglementation technique. Réglementation commerciale, p. 78. *Les charters et leur contenu.* — Nombre et capacité des fondateurs, des actionnaires, des directeurs, p. 79. — a) Contenu des *charters*, p. 79. — b) Portée des *charters*, p. 82. — c) Réserve de certains droits au profit des États, p. 83. — d) Détermination du tracé, p. 85.

Les dispositions légales émanant des États concernent soit l'exploitation technique, soit l'exploitation commerciale. Les premières, qui sont les moins intéressantes, se signalent par une absence remarquable de vues d'ensemble, fait très commun dans les législations locales américaines, et par une assez grande diversité de caractère d'un État à l'autre ; ce sont de timides et souvent d'inhabiles essais de réglementation plutôt qu'une réglementation véritable. La circulation des trains, le mode d'attelage et de chauffage des wagons, les méthodes d'arrêt par freins continus ou autres, le croisement des routes, le passage des lignes au niveau des rues dans les villes, le mode de clôture de la voie, tels sont les objets les plus fréquents de cette *piecemeal* legislation, qui mêle volontiers les plus minces détails de service aux questions administratives d'intérêt général. Sauf dans les États de l'Est où le contrôle technique est aujourd'hui assez bien organisé, ces dispositions législatives, dont l'autorité est limitée à la circonscription de chaque État, dont la sanction matérielle fait le plus souvent défaut, ne produisent en général que des résultats assez médiocres.

Autrement importante et intéressante est la réglementation de l'exploitation commerciale que nous allons maintenant étudier en détail. Les traits généraux en sont dessinés sur un même modèle dans la plupart des grands États de l'Union. Mais, dès que l'on vient à examiner l'application de ces principes, on constate des divergences sur une foule de points qui

rendent fort complexe l'étude de la législation des chemins de fer.

Nous diviserons cette étude en trois parties :

- 1^o Les *charters* et leur contenu ;
- 2^o Coalitions de chemins de fer. Tarifs. Réglementation financière ;
- 3^o Les Commissions.

LES CHARTERS ET LEUR CONTENU.

Un symptôme caractéristique du défaut d'unité entre les législations locales, c'est la diversité qui existe encore dans les conditions exigées pour l'octroi de la *charter* et la fondation de la Compagnie. Ainsi le nombre des fondateurs varie de deux dans l'État de Washington à plus de vingt-cinq dans l'Iowa. Entre ces deux extrêmes, il n'y a pas moins de dix solutions différentes : la Floride, l'Oregon, le Montana et le Wyoming exigent trois fondateurs au moins ; leur nombre doit être de cinq dans l'Illinois, l'Indiana, le Kansas, le Nebraska, le Wisconsin, etc., de six en Louisiane, de sept en Michigan, Kentucky, Alabama, New-Jersey (pour les lignes inférieures à 10 milles de longueur), de dix dans le Maine, la Géorgie, l'Arkansas, le Texas, etc., de treize dans le New-Jersey (pour les lignes d'une longueur supérieure à 10 milles), de quinze dans le New-York et l'Indiana, de vingt dans le Vermont, de vingt-cinq dans le Massachusetts, le New-Hampshire, etc. De plus, dans certains États, ce nombre peut être composé de n'importe quelles personnes, dans d'autres les fondateurs doivent tous être citoyens de l'État, dans d'autres, enfin, une certaine partie peut être étrangère à l'État. Quelques lois formulent en outre des restrictions à l'égard de la résidence, soit d'une partie des actionnaires, soit des directeurs de la Compagnie. Ces mesures visaient évidemment à soustraire les chemins de fer nationaux à une influence étrangère. Ce spectre de la mainmise de l'étranger fut souvent agité au début pour engager les capitalistes à concourir à la construction des lignes.

1^o Contenu des *charters*.

On se rendra un compte exact du contenu habituel des

charters par l'examen des dispositions saillantes qu'ont l'habitude d'y introduire quelques-uns des principaux États. On aura ainsi un modèle de ce que sont ces actes de concession en général, si l'on veut bien ne pas tenir compte des dispositions accessoires qui varient avec chaque législation.

La législation de l'Illinois exige le nom de la Société à fonder, la désignation des États desservis par la ligne projetée, le nom des principales stations, l'estimation du temps nécessaire à l'achèvement du réseau, le montant du capital, avec le nombre et la valeur nominale des actions, les noms et domiciles des fondateurs de la Société et des premiers directeurs.

Aux termes de la législation du Maine, l'acte de constitution doit contenir le nom de la Compagnie, les dimensions de la voie à construire, les noms des principales stations, le montant du capital qui doit être supérieur à 3 000 dollars par mille pour les chemins de fer à voie étroite et à 6 000 pour les chemins de fer à voie normale, le nombre des actions, les noms et domiciles des cinq directeurs. La législation du Maine renferme sur ce point la disposition suivante qui est particulièrement intéressante :

« Les directeurs devront présenter au Bureau des Commissaires des chemins de fer une demande d'obtention du privilège de la concession, accompagnée d'un plan à l'échelle de la ligne proposée. Le Bureau des Commissaires des chemins de fer, à la présentation de cette demande, prendra jour pour l'audition du postulant ; celui-ci devra fournir audit Bureau tous les renseignements qu'il jugera raisonnables et utiles, afin que toute personne intéressée puisse être appelée à comparaître et être entendue à ce sujet. Si le Bureau des directeurs, après audition, trouve que toutes les formalités de la loi ont été remplies, et que l'intérêt public exige la construction de ladite ligne, ledit Bureau délivrera un certificat conforme, avec son approbation. Le Secrétaire d'État, après paiement de 20 dollars au Trésor, fera de même, et délivrera un certificat en bonne forme. »

La nouvelle législation de l'Arkansas (1899) crée un bureau d'État de constitution des Compagnies de chemins de fer composé du gouverneur comme *chairman*, de l'Attorney

général comme auditeur, du Secrétaire d'État comme trésorier, et du Commissaire du Domaine Public. Ce bureau examine toutes les demandes de certificats de constitution ; ceux-ci sont délivrés sur son ordre par le Secrétaire d'État, et confèrent à la Compagnie le pouvoir de construire une ligne conformément aux lois en vigueur. La Société, pour être valablement constituée, doit comprendre dix fondateurs. On élit un bureau de directeurs composé en majorité de citoyens de l'État ; et la Compagnie acquiert existence légale dès que les souscriptions atteignent 2 000 dollars par mille, dont 5 p. 100 versés par les directeurs.

Aux termes de la loi californienne, l'acte de constitution mentionne le nom de la future Compagnie, les points terminus et les embranchements de la ligne projetée, sa longueur, le montant du capital : 1 000 dollars par mille doivent être souscrits et 10 p. 100 versés pour pouvoir obtenir la reconnaissance légale de la Société. Le nombre des directeurs varie de 5 à 11, dont 5 doivent être domiciliés dans l'État.

MASSACHUSETTS. — L'acte doit contenir le nom de la Compagnie, le tracé, la largeur de la voie, le montant du capital, et les autres mentions ordinaires. Pour une ligne à voie normale, les souscriptions doivent atteindre 10 000 dollars par mille. Quand elle est à voie étroite, ces souscriptions sont réduites à 3 000 dollars. Le montant du capital-actions dépend de l'estimation du coût d'établissement. Aucune augmentation de ce capital-actions ne peut avoir lieu sans l'autorisation de la Commission des chemins de fer qui doit statuer après audition d'un administrateur de la Compagnie. Les clauses de l'acte de concession sont déposées au Secrétariat d'État. Toute demande de concession (voir *loi du Maine*) doit être accompagnée d'un plan du tracé projeté. Un certificat d'utilité publique (*certificate of public exigency*) est également requis avant l'octroi de la *charter*. La Commission des chemins de fer doit, sur demande régulière, donner audience à toute personne intéressée à la construction de la ligne. Tant que ces audiences n'ont pas été accordées, la concession est impossible. Notons en passant que la législation du Massachusetts prévoit encore la concession de *charters* spéciales, tout en prenant sur ce point des précautions destinées

à assurer la parfaite concordance de ces *charters* avec les lois en vigueur.

MICHIGAN. — La loi de 1891 a déclaré les Compagnies exploitant la totalité de leur réseau à l'intérieur des limites de l'État « soumises à tous égards à la législation de l'État concernant les chemins de fer, soit présente, soit future ». Cependant un conflit était toujours possible entre les dispositions de la loi et celles des *charters* précédemment concédées. Aussi, en 1889, fut créée dans cet État une Commission chargée de négocier avec les Compagnies titulaires d'une *charter* spéciale les conditions sous lesquelles ces Compagnies pourraient faire l'abandon de leurs droits antérieurs.

2° Portée des charters.

Les *charters* donnent aux Compagnies de chemins de fer le pouvoir de faire des enquêtes pour établir le tracé le plus avantageux ; les Compagnies peuvent encore acheter, recevoir, ou prélever les surfaces de terrains nécessaires à la construction, l'entretien et l'exploitation de la ligne, — acquérir tous les droits réels compatibles avec l'industrie des chemins de fer, — ester en justice, — établir des lignes de jonction avec d'autres réseaux, — prélever des taxes comme rémunération de leurs services, — en un mot jouir de tous les droits, privilèges et immunités que la loi garantit aux Sociétés par actions, et qui sont utiles ou nécessaires à l'industrie des transports. Toutes les législations locales ne spécifient pas aussi minutieusement les droits et les obligations des Compagnies de chemins de fer. Mais c'est encore en cette matière qu'il y a le moins de dissemblance. La nomenclature de ces droits et obligations est bien inutile. Ils sont les mêmes que ceux des Sociétés ordinaires, et n'ont rien à voir avec la législation spéciale des chemins de fer.

L'analyse que nous avons présentée plus haut de quelques législations nous a fait constater qu'il existait de nombreuses divergences entre les États, notamment en ce qui concerne les délais de construction et d'ouverture des lignes, le montant du capital social et des souscriptions par rapport à la longueur de la ligne projetée, la publicité des *charters*, etc. De nom-

breux États perçoivent un droit pour l'enregistrement des certificats. Ainsi, dans la Caroline du Nord, la présentation au Corps législatif d'un bill de constitution de Compagnie ou d'amendement à la *charter* est subordonnée au paiement d'une somme de 250 dollars ; dans le Maine et quelques autres États, ce droit tombe à 20 dollars. En général, les législations n'exigent des Compagnies que des garanties financières très médiocres. Il semblerait naturel que le capital social fût en rapport à peu près constant avec la longueur et le coût d'établissement de la voie projetée ; en général, il n'en est rien. L'Idaho et l'Indiana n'exigent qu'une souscription de 1 000 dollars par mille. Au Kentucky elle tombe à 250 dollars, dont 10 p. 100 doivent être immédiatement versés. L'Arkansas demande 2 000 dollars par mille. Le Maryland se contente d'un versement du dixième du capital social. Enfin la loi de Virginie décide qu'une fois la souscription close les actionnaires opéreront un versement de 2 dollars par titre. Le New-Jersey exige un capital minimum de 10 000 dollars par mille et un dépôt de 2 000 dollars par mille de ligne à construire à l'enregistrement de l'acte de constitution de la Compagnie. Cette dernière somme est retournée au bureau des directeurs à l'achèvement de la ligne.

3° Réserve de droits aux États.

Les premières *charters* et les premières lois générales ne formulaient aucune restriction relative à ce point. Mais une réaction ne tarda pas à se produire, et l'on commença à insérer aux *charters* des dispositions limitant les droits des Compagnies de chemins de fer. Plusieurs des actes datant de cette seconde époque renferment une disposition déclarant que la *charter* en question est un acte public et que ses clauses doivent donc être interprétées en faveur des Compagnies. Mais la simple insertion d'une telle clause ne pouvait suffire à communiquer à la *charter* le caractère d'un acte public si son objet n'est pas d'ordre public. L'influence énorme des chemins de fer sur la prospérité économique des États, surtout au début de leur développement, a forcé le législateur à l'indulgence. Les limitations aux droits conférés par les *char-*

ters étaient insignifiantes et les fondateurs des Compagnies soutenaient que les autorités publiques n'avaient pas le droit d'en apporter de nouvelles. Ce ne fut qu'au terme du *Granger's Movement* et par le jugement rendu dans l'affaire *Munn versus Illinois* que fut consacré le droit de l'État d'intervenir dans l'administration des Compagnies constituées par *charters* spéciales. Aujourd'hui les deux tiers des États ont inscrit dans leurs Constitutions ou dans leurs lois ordinaires le droit de modification aux *charters* spéciales ou conférées en exécution d'une loi générale.

L'examen de quelques dispositions légales en cette matière nous éclairera sur la nature des droits que se sont réservés les différents États.

La législation du Maine interdit « à toute Compagnie de transférer sa concession ou les droits qui en dépendent sans le consentement de la Législature de l'État ». Toute *corporation* constituée sous l'empire d'une loi spéciale ou non peut être assujettie à une loi générale. Les lois du Maine et du Massachusetts donnent en outre à l'État le droit de racheter une ligne vingt ans après sa concession, à charge pour l'État de notifier son intention un an avant l'opération de rachat.

Dans l'Illinois, la durée de la concession est de cinquante ans et elle peut être renouvelée pour une période égale. Depuis 1895, l'État a le droit de promulguer des lois pouvant modifier le statut des Compagnies. La législation de l'Iowa est analogue en ce qui concerne la durée de la Société. Elle permet en outre au Corps législatif de modifier la *charter* dans un but d'intérêt général. Le Kansas et la Louisiane portent la durée de la concession à quatre-vingt-dix-neuf ans, sauf stipulation contraire, et le Wisconsin donne à la Compagnie de chemins de fer une existence perpétuelle. Dans le Texas, la concession a lieu pour une période de cinquante ans renouvelable. En outre, la déchéance est prononcée en cas de non achèvement de 10 milles de voie dans un délai de deux ans de la concession, et de 20 milles chacune des années suivantes.

Le Rhode Island a inauguré une législation plus en rapport avec les besoins modernes. Du fait de la promulgation d'une loi générale, les clauses des *charters* spéciales antérieurement

concedées qui lui sont contraires tombent *ipso facto*. C'est exactement le contraire qui se produit dans le Maryland (1).

4^o Détermination du tracé.

Au début de la construction des chemins de fer, le tracé était presque toujours indéterminé : la seule indication précise portée à la *charter* était celle des points terminus ; parfois même, on se contentait de délimiter *grosso modo* la zone où le terminus de la ligne projetée pourrait être établie. Dans d'autres *charters*, au contraire, on mentionnait non seulement les terminus, mais aussi les principales stations que le nouveau chemin de fer était appelé à desservir. Enfin, tout à fait exceptionnellement, le tracé entier était déterminé d'une façon précise. Pourtant cette question du tracé intéressait le public au premier chef, par suite de l'exercice du droit d'expropriation. Au début de l'histoire des chemins de fer, quand il fut question d'unir par une voie ferrée Liverpool à Manchester, l'administration anglaise exigea avant l'octroi de la *charter* un plan détaillé de la ligne projetée avec indication des propriétés privées traversées. Cette procédure si sage a été pratiquement inconnue des États-Unis jusqu'à nos jours. Encore maintenant, quand les grands systèmes concurrents ouvrent des lignes nouvelles, pour diminuer le temps du trajet entre deux nœuds de chemins de fer, les travaux s'exécutent tronçon par tronçon au fur et à mesure des disponibilités budgétaires. Ce n'est qu'à l'achèvement de la ligne entière qu'on peut saisir l'idée directrice qui a présidé à l'établissement de chaque section dont l'importance était apparemment nulle. Quelques États ont senti les inconvénients de cette anarchie, et ont essayé d'y remédier. Dans cet ordre d'idées, la législation du Massachusetts a encore servi de modèle. Elle décide que les points terminus et les principales villes desser-

(1) Les États qui se sont réservé dans leurs lois ou dans leurs Constitutions, ou dans les deux à la fois, le pouvoir de modifier, d'annuler ou d'amender les *charters* sont les suivants : Arkansas, Californie, Colorado, Indiana, Iowa, Kansas, Massachusetts, Michigan, Mississippi, Montana, New-Hampshire, New-York, Dakota du Sud et du Nord, Caroline du Sud et du Nord, Oregon, Pensylvanie, Rhode Island, Texas, Vermont, Virginie, Washington, Virginie de l'Ouest, Wisconsin.

vies par la ligne projetée ou ses embranchements devront être indiqués très exactement. Les *articles of association* de la Compagnie poursuivant l'exécution du projet devront être publiés dans chaque Comté et affichés pendant trois semaines : la carte du tracé avec le rapport explicatif seront mis à la disposition du maire et des *aldermen* de chaque ville desservie. Toute personne intéressée pourra faire connaître son avis, dont il sera tenu compte s'il y a lieu. Il y a là quelque chose qui rappelle d'assez près notre enquête de *commodo et incommodo*.

Dans le Maine, la Commission des chemins de fer doit approuver le tracé de la ligne avant la mise en train de la construction. Souvent les États les plus arriérés sont aussi les plus libéraux ; cependant, la législation de l'Arkansas fait à la Compagnie une obligation de déposer un plan de la ligne projetée entre les mains du Secrétaire de chacun des Comtés intéressés, pour être mis à la disposition du public. Une fois le tracé définitivement adopté, aucune modification considérable ne peut y être faite, et en outre, pour les modifications secondaires, il faut en déposer le plan entre les mains du Secrétaire d'État. Une des dispositions les plus intéressantes en cette matière a été inscrite en 1899 dans une loi du Tennessee, qui interdit à une Compagnie le droit de s'arroger la possession exclusive d'une gorge de montagne très resserrée, dans le but d'empêcher l'établissement d'une ligne concurrente. Si le passage ne permet pas d'établir deux lignes différentes, la voie déjà construite doit être d'un usage commun aux deux Compagnies (1). En Californie, le tracé une fois fixé

(1) Déjà, dans cet ordre d'idées, le Congrès de Washington avait décidé, le 3 mars 1875, que les cañons souvent fort étroits qui s'ouvrent à travers les Montagnes Rocheuses faisaient partie intégrante du Domaine Public et qu'ils ne pourraient être monopolisés par aucune des Compagnies de chemins de fer. Cette décision a été rendue à l'occasion d'une contestation survenue entre les Compagnies du *Denver et Rio Grande* et d'*Atchison, Topeka et Santa-Fé* qui se disputaient le passage à travers le Grand Cañon de l'Arkansas, par lequel on accède du bassin du Mississipi à celui du Rio Grande. La première de ces Compagnies, qui avait commencé des travaux de terrassement dans ce défilé, a été autorisée tout d'abord à les continuer, mais, quand il s'est agi de poser la voie, elle a dû s'arrêter jusqu'à ce que la question du passage commun eût été réglée par les Tribunaux. La décision prise par ceux-ci en 1879

dans la *charter*, il n'y a plus de modification possible. La carte du tracé est déposée entre les mains du Secrétaire d'État. Dans le Connecticut, elle est déposée entre les mains des Secrétaires des villes, après avoir été établie à une échelle déterminée. Les législations de la Floride et de la Géorgie exigent l'indication des points terminus des principales stations et des Comtés traversés. Mais la Compagnie reste libre de modifier son tracé sous réserve de l'approbation des deux tiers des directeurs.

Certains États n'exigent le dépôt des plans qu'après la mise en train des travaux, ou même un an après leur achèvement. En Indiana, le dépôt doit être opéré avant le commencement des travaux au Secrétariat de chaque Comté inscrit dans la *charter*. En cas de nécessité, le tracé peut être modifié. Les formalités de dépôt sont les mêmes dans le Kansas ; de plus, il ne peut y avoir que des modifications de détail dans le tracé. Le plan de la ligne projetée, approuvé par le Président et le Secrétaire de la Compagnie, l'Attorney général, la Commission des chemins de fer et le Secrétaire d'État, doit être déposé au bureau du *Registrar of deeds*, aux termes de la loi du Michigan. Dans le New-Hampshire, la Commission des chemins de fer fait un rapport à la Cour Suprême de l'État sur l'utilité de la ligne projetée. Une fois la ligne construite, le plan doit en être déposé au Greffe de la Cour, dans l'année qui suit l'ouverture. La Commission de l'État de New-York a un droit d'approbation sur le projet ; elle entend les personnes intéressées et exige le dépôt d'un plan avant la mise en train des travaux. Dans la Caroline du Nord, le dépôt est postérieur à la construction. La modification du tracé sur l'approbation des deux tiers des directeurs est permise par la loi du North Dakota, qui exige aussi le dépôt des plans dans les six mois qui suivent leur approbation définitive. La législation de l'Ohio rend obligatoires l'indication des points terminus et le dépôt des plans, et formule encore cette autre prescription intéressante : « En cas de raison majeure, le tracé peut être modifié ; le Secrétaire d'État doit en être dûment informé, et tous les capitalistes

est d'ailleurs devenue sans objet, la ligne du Rio Grande ayant été peu après affermée par la Commission de l'*Atchison, Topeka and Santa-Fé Railroad Company*.

ayant apporté leur souscription en considération du premier projet sont de plein droit relevés de leurs obligations ». En Wyoming, la loi permet simplement aux Compagnies d'exercer leur droit d'expropriation.

En résumé, si la moitié des États environ possèdent des dispositions réglementant la détermination du tracé, quelques-uns seulement obligent les Compagnies à faire des études sérieuses et à établir des plans permettant de se rendre compte du tracé d'une ligne avant l'achèvement des travaux.

BIBLIOGRAPHIE

Railway Regulation under Foreign and Domestic Laws (*Report of Industrial Commission*, vol. IX, p. 901-1004).

MEYER (B.-H.). — Railway Legislation in the United States.

HADLEY (A.-T.). — Railroad Transportation.

EMORY R. JOHNSON. — American Railway Transportation.

Railroad Control in Nebraska (*Political Science Quarterly*, vol. XIII, 1898).

L.-P. DUBOIS. — *Les chemins de fer aux États-Unis.*

L'Économiste français.

CHAPITRE VI

RÉGLEMENTATION LOCALE ACTUELLE (*suite*). — COALITIONS. —
TARIFS. — COMPTABILITÉ. — RÉGLEMENTATION FINANCIÈRE.

SOMMAIRE. — *a) Consolidations*, p. 89. — États qui la permettent, p. 90. — États qui l'interdisent, p. 90. — Échec radical des dispositions conçues dans ce sens, p. 91. — *b) Pools*. États qui les interdisent. États qui se bornent à les réglementer, p. 92. — *c) Long and short haul*, p. 92. — Interdiction de principe, p. 93. — Pouvoirs d'appréciation laissés à quelques Commissions, p. 94. — *d) Discriminations*, p. 94. — Interdiction générale, p. 94. — Efficacité de la réglementation, p. 95. — *e) Publicité et revision des tarifs*, p. 95. — Importance et complexité du problème, p. 96. — Diversité des solutions adoptées, p. 97. — *f) Vérification des livres*, p. 99. — Deux groupes d'États, p. 99. — *g) Rapports annuels. Rapports spéciaux*, p. 100. — *h) Émission des actions et des obligations*, p. 101. — Limitation du capital, p. 101. — Valeur des apports, p. 102. — Taux de capitaualisation, p. 102.

Le grand principe sur lequel les États ont basé leur législation est celui du maintien de la libre concurrence entre chemins de fer. Les dispositions concernant la *consolidation* sont assez communes dans les premières *charters* et sont presque de style dans celles de la deuxième époque et les premières lois générales. Le *pooling*, qu'il soit regardé comme une fin en lui-même, ou comme un stage dans le développement des chemins de fer américains, a beaucoup moins attiré l'attention des législations locales que les *discriminations*. Une bonne moitié des États ne possèdent aucun texte réglementant la pratique des *pools* ou même semblant s'en préoccuper. Les économistes sont d'accord pour affirmer que la concurrence en matière de chemins de fer est tout à fait différente de ce qu'elle est dans l'industrie ordinaire. Voyons donc comment le droit positif a tranché les problèmes qui se présentaient.

1^o *Consolidation*.

On peut, à ce point de vue, diviser les États en deux groupes, qui ont suivi chacun une pratique bien différente. Le premier groupe comprend ceux qui, sous une forme plus ou moins res-

trictive, admettent la *consolidation* ; le second, ceux qui ne tolèrent la *consolidation* que pour les lignes dans le prolongement l'une de l'autre, et non pour les lignes parallèles ou concurrentes. Il y a des États, comme le Michigan, le Maryland, la Géorgie et le Missouri, qui rentrent dans ce dernier groupe, et dont les lois ont donné des résultats vraiment remarquables. Le système le plus habituel est de notifier aux actionnaires les négociations en vue d'une *consolidation*. Le nombre des votes requis pour que l'opération ait lieu varie de l'unanimité à la simple majorité. Généralement, cette majorité doit être des deux tiers ou des trois quarts. Examinons à cet égard les dispositions des principales législations.

La Géorgie admet la *consolidation* pour les lignes dans le prolongement l'une de l'autre, mais tous les contrats doivent être enregistrés, et des poursuites, motivées par l'acquisition illégale de lignes, peuvent être portées devant les tribunaux de tout Comté touché par la ligne. Le Maryland permet à une Compagnie de se rendre acquéreur des droits d'une autre Compagnie, à condition de déposer un exemplaire du contrat au Secrétariat d'État. Au Michigan, le dépôt est également obligatoire, et le contrat n'est valable qu'après approbation d'une Commission composée de l'Attorney général, du Commissaire des chemins de fer et du Secrétaire d'État. Dans le Wisconsin, des lignes concurrentes ou parallèles doivent se consolider. C'est à un jury qu'il appartient de déterminer quand deux lignes sont concurrentes.

On n'en finirait pas si l'on voulait analyser toutes les dispositions qui régissent cette matière. Il suffira simplement d'indiquer l'esprit général de la législation par quelques brefs extraits : « Tout chemin de fer, ou canal, ou entreprise analogue, louant, achetant, ou exploitant un chemin de fer ou un canal, consolidera le capital, la propriété, ou les franchises de telle *corporation*, ou louera ou achètera les travaux ou les franchises, ou n'importe comment contrôlera une autre Compagnie de chemins de fer ou de canal, possédant et ayant sous son contrôle une ligne parallèle ou concurrente ; et la question de savoir quand la ligne sera parallèle ou concurrente, au cas où il y aurait une réclamation, sera décidée par le jury ou toute autre institution judiciaire ». Voilà un exemple des dis-

positions promulguées par les deux tiers des États. Seuls, quelques États, comme le Delaware, l'Oregon et le Rhode Island, ont observé le silence sur ce point.

Le second groupe comprend une douzaine d'États qui permettent sans restriction la *consolidation* à l'intérieur de leurs limites. Parmi eux, il en est, comme le New-Jersey, qui n'exigent l'approbation de la Législature que pour les projets de *consolidation* intéressant les réseaux des États voisins. La législation de l'État de New-York prohibe en principe les *consolidations* entre lignes parallèles ou concurrentes, et cependant la Commission des chemins de fer est investie du pouvoir de les autoriser. Les dispositions légales réglementant dans cet État les consolidations de lignes dans le prolongement l'une de l'autre sont extrêmement précises. Dans le Massachusetts, les *consolidations* sont soumises à l'approbation de la Commission des chemins de fer ; il en est de même en Floride.

Sans vouloir entrer plus avant dans l'examen des lois qui régissent cette matière, nous pouvons constater que là, comme ailleurs, se fait sentir le besoin d'une réglementation uniforme. Quand on considère, d'une part, le mouvement ininterrompu vers la concentration des grandes entreprises de chemins de fer, et, d'autre part, l'éclosion d'innombrables lois destinées à l'entraver, on est amené à conclure que tout ce travail de législation a été à peu près inefficace. L'intervention des États reposait-elle sur une base économique sérieuse? C'est ce que beaucoup de personnes se demandent aujourd'hui. Mais c'est un problème que nous n'avons pas ici à envisager. A nous en tenir au simple examen des faits, nous ne pouvons que constater l'échec radical des législations d'États dans leur lutte contre la concentration.

2^o *Pools.*

Les *pools* sont interdits à la fois par la loi du Commerce entre États et la loi contre les *trusts* : nous verrons, plus loin, pourquoi et comment. Il nous suffira pour le moment d'indiquer les principales mesures prises en cette matière par les États.

La moitié environ des États ont essayé de réglementer les

pools : une douzaine d'entre eux les ont interdits complètement. « Il sera illégal, pour un entrepreneur de transports, de participer à un contrat, une entente ou une combinaison avec une autre Compagnie concernant le *pooling* des marchandises de chemins de fer concurrents, ou le partage des recettes brutes ou nettes ; en cas d'entente portant sur un *pool* ou ayant en vue le maintien des tarifs, chaque jour où les clauses de cette entente seront appliquées comptera comme un délit séparé ».

La pratique du *pooling* est interdite à peu près dans les mêmes termes par les législations de l'Arkansas, de la Californie, de l'Iowa, du Kansas, du Minnesota, du Nebraska, du South Dakota, du North Dakota et du Wisconsin.

Un autre groupe d'États, un peu moins nombreux, institue non plus une interdiction, mais une simple réglementation de la pratique des *pools*. Ainsi la loi du New-York autorise la Commission des chemins de fer de cet État à faire une enquête sur les ententes de cette nature. Dans les deux Carolines du Nord et du Sud, la Commission est obligatoirement appelée à donner son avis sur les projets de contrat. La Commission du Vermont est chargée de réprimer les ententes illégales visant à élever les tarifs. Celles de la Floride, de la Géorgie, du New-Hampshire, du Texas et de l'Ohio, ont à peu près les mêmes fonctions. Il reste donc une bonne moitié des États dont les lois ne se préoccupent pas des *pools*.

3° *Long and short haul.*

Nous touchons ici à l'un des points où l'activité de la *Commission du Commerce entre États* a trouvé le plus d'occasions de s'exercer. Entre la promulgation de la loi (4 février 1887) et la date de son premier rapport, 58 pétitions lui furent présentées, émanant de 95 Compagnies et demandant la modification de l'article 4 de la loi du Commerce entre États, vulgairement connue sous le nom de clause de *long and short haul*. Cette question intéresse au premier chef la réglementation du commerce entre États ; mais une bonne moitié des États s'étaient déjà préoccupés, avant l'élaboration de la législation fédérale, de réglementer les tarifs différentiels locaux. La solu-

tion donnée est d'ailleurs presque toujours analogue à celle adoptée plus tard par le Gouvernement Fédéral dans la loi du 4 février 1887.

Donc, en général, les États interdisent la perception d'un tarif de transport plus élevé pour une certaine distance que pour une distance plus longue dans la même direction, sur la même ligne et aux mêmes conditions. Mais dix d'entre eux donnent une entorse à ce système en permettant aux Commissions de chemins de fer de suspendre dans certains cas l'application de cette règle.

« Il est interdit à un entrepreneur de transports, soumis à l'autorité de ladite loi, d'exiger ou de recevoir une plus grande rémunération dans l'ensemble pour le transport des voyageurs, ou de telle catégorie de marchandises, sous des conditions semblables, pour une courte que pour une plus longue distance, sur la même ligne, dans la même direction, la plus courte distance étant incluse dans la plus longue ; mais cela ne devra pas être interprété comme autorisant le transporteur à percevoir le même tarif pour une certaine distance et pour une plus longue. Étant stipulé cependant que, sur demande à la Commission instituée par la présente loi, l'entrepreneur de transport peut, dans certains cas, après enquête, être autorisé à appliquer un tarif moins élevé pour une longue distance que pour une plus courte, à l'égard du transport des voyageurs ou des marchandises : et le bureau peut de temps en temps statuer sur les conditions auxquelles tel entrepreneur de transport sera relevé des obligations édictées par le présent article. »

« Une Compagnie de chemins de fer ne pourra percevoir, pour le transport des marchandises à un point déterminé du réseau, une somme plus élevée que celle perçue suivant le tarif en vigueur pour le transport des marchandises de la même classe, et en quantité égale, du même point de départ à une station plus éloignée sur la même ligne et dans la même direction. Deux ou plusieurs Compagnies de chemins de fer dont les lignes se réunissent ne peuvent percevoir pour le transport d'une marchandise à une station du réseau de l'une d'elles, une somme plus élevée que celle perçue suivant le tarif en vigueur pour le transport d'une même quantité de

marchandises de même classe, du même point de départ à une station plus éloignée sur le réseau de l'une d'elles dans la même direction. Dans l'interprétation de cet article, la somme perçue pour le transport de la marchandise comprend toutes les taxes accessoires, et le réseau comprend toutes les lignes exploitées par la Compagnie, qu'elle en soit propriétaire ou locataire. »

Tel est le contenu ordinaire des dispositions réglementant le *long and short haul*. D'autres législations, comme celle de la Floride, ont un système un peu différent. Ainsi, en Floride, la Commission « aura plein pouvoir pour fixer les tarifs des transports des voyageurs et des marchandises à percevoir pour une plus longue ou une plus courte distance sur un ou plusieurs chemins de fer, et pour décider ce qu'il faut entendre par plus longue et plus courte distance ». La législation de l'Alabama est identique. Quelques autres États, comme le Kentucky, la Louisiane, le Minnesota, le Nebraska, la Caroline du Nord, le Tennessee et le Texas, autorisent leurs Commissions à suspendre dans certains cas l'application des clauses de *long and short haul*. Les autres États qui ont légiféré en cette matière sont l'Arkansas, la Californie, le Connecticut, l'Iowa, le Nevada, le Dakota, la Caroline du Sud, le Vermont, la Virginie et le Washington.

4° *Discriminations.*

Les *discriminations* ont dès le début été l'objet d'un mouvement législatif très important. Les trois quarts des États s'en sont occupés, et 16 d'entre eux ont été amenés à les interdire dans leur Constitution. Les dispositions qui régissent cette matière sont généralement ainsi conçues :

« Si une Compagnie de chemins de fer perçoit sur un individu, pour le transport d'une marchandise sur ses lignes, une taxe plus élevée que celle qu'elle demande à la même époque à une autre personne pour le transport d'une égale quantité de la même marchandise, du même point, dans la même direction, à égale distance, sur la même ligne, ou si elle perçoit sur un individu, pour l'usage et le déplacement d'un wagon sur ses lignes, une taxe plus élevée que celle qu'elle demande à

la même époque à une autre personne pour l'usage ou le déplacement du même wagon, pour le même objet, du même point, dans la même direction, et à égale distance, une telle taxe différentielle, soit prélevée directement, soit au moyen d'un escompte ou par tout autre subterfuge, sera considérée comme une *discrimination* interdite par la présente loi, et devra être punie... »

Le nombre, la variété et l'importance des textes de lois qui visent à réprimer toutes ces pratiques connues sous les noms de *discriminations*, *rebates*, *extorsions*, *abuses*, etc., nous obligent à indiquer seulement l'esprit dans lequel sont conçues les législations de quelques États ayant un caractère plus spécial.

Dans l'Alabama, c'est la Commission des chemins de fer qui reçoit les plaintes. Le jury a seul compétence pour déterminer les cas où il y a eu *extorsion*. La Compagnie délinquante est condamnée à une amende du double du dommage causé et aux dépens. Dans certains États, la Commission est compétente pour prévenir et réprimer les *discriminations*. Tel est le cas pour la Californie et le Nebraska. Dans le Texas, les *discriminations* ont été prohibées de très bonne heure : une loi de 1899 punit les *discriminations* entre chemins de fer qui pourraient léser les Compagnies de navigation. La peine édictée varie de deux à cinq ans de prison. Cela n'empêche pas les Compagnies d'opérer des réductions au profit de certaines catégories de personnes, comme les excursionnistes, les Sociétés voyageant en groupe, etc.

Un grand nombre d'autres États ont légiféré en matière de *discriminations*. Quelques-uns se bornent à investir leurs Commissions du pouvoir de réprimer les abus : l'arme fournie s'est presque toujours révélée, entre les mains d'hommes énergiques, suffisante pour combattre avec succès toutes les pratiques délictueuses.

5° *Publicité et revision des tarifs.*

La question de la publicité et de la revision des tarifs est étroitement liée à celle des pouvoirs des Commissions de chemins de fer. Mais tous les États ne possèdent pas de ces Com-

missions, et quelques-uns de ceux qui n'en ont pas possèdent cependant une législation sur la fixation, la revision et la publicité des tarifs. Il est donc nécessaire d'étudier méthodiquement cette question, qui est des plus importante. Longtemps elle a été le point central auquel se rattachaient les problèmes les plus complexes. Longtemps la réglementation des chemins de fer s'est concentrée autour de ce problème, le plus grave et, à certains égards, le plus difficile à résoudre.

Quatre États seulement : le Connecticut, le Delaware, l'Oregon et le Rhode Island, n'ont pas jugé utile de légiférer en cette matière. Et encore le Connecticut avait bien promulgué quelques lois de 1853 à 1897. Mais elles ne sont plus appliquées. Huit États (1) se sont donné une législation assez sommaire sur ce point. Les uns se bornent à prescrire l'affichage des tarifs, d'autres fixent des tarifs maxima, d'autres réservent à leur Législature un pouvoir de revision, soit direct, soit par l'intermédiaire d'un organe administratif. Parfois, les tarifs maxima homologués sont si hauts que, pratiquement, c'est comme s'ils n'existaient pas ; ainsi le Nevada établit pour les voyageurs un tarif maximum de 10 cents par mille (plus de 50 centimes) et de 20 cents par tonne-mille de marchandise ; et encore la Compagnie peut exiger un minimum de 35 cents pour le moindre transport. De même l'Arkansas permet de percevoir 8 cents par mille sur une ligne inférieure à 15 milles, 5 cents sur une ligne de 15 à 75 milles et 3 cents sur les lignes plus longues. La Compagnie peut toujours exiger un salaire minimum de 25 cents.

Arrivons maintenant aux États qui ont plus spécialement légiféré en matière de publicité et de revision des tarifs. Le nombre en est considérable. Dans l'Alabama, les Commissaires des chemins de fer peuvent reviser ou augmenter les tarifs, en égard au coût du service et aux conditions générales sous lesquelles il s'exerce. Ces tarifs généraux ou spéciaux, une fois approuvés par la Commission, sont publiés. En Arkansas, une disposition fréquente dans les premières *charters* permet d'abaisser les tarifs, mais de telle façon que le revenu net ne tombe pas au-dessous de 15 p. 100 du capital-actions. Sur les

(1) Floride, Idaho, Montana, Kentucky, New-Hampshire, New-Mexico, Vermont, Wyoming.

lignes inférieures à 50 milles, les tarifs sont fixés par la loi. La Commission peut les réduire de façon que le revenu net ne soit pas inférieur à 10 p. 100. La classification des marchandises et les tarifs correspondants doivent être affichés cinq jours avant leur entrée en application. Jusqu'en 1889, une loi exemptait les chemins de fer soumis à la concurrence de cette formalité. Tout tarif pouvait être mis en vigueur sans affichage préalable.

La Constitution de la Californie donne à cet État un pouvoir de revision sur les tarifs. La Commission fixe des tarifs raisonnables et les infractions peuvent être punies d'une amende de 20 000 dollars. Les barèmes adoptés par la Commission doivent être publiés par la Compagnie, quoique la Commission se charge quelquefois de ce soin. La Géorgie laisse aux Compagnies le soin de fixer leurs tarifs sous le contrôle de la Commission et des lois. Les barèmes des tarifs sont publiés par la Commission dans les journaux locaux ; les Compagnies pourvoient à l'affichage. Le pesage des marchandises est effectué par des agents assermentés.

La publicité est obligatoire dans l'Illinois. La Commission a le pouvoir d'élaborer les tarifs. Dans l'Iowa, sur demande du maire et du Conseil municipal, ou des mandataires d'une ville, la Commission examine les tarifs, et les réductions opérées doivent être considérées comme justes et raisonnables jusqu'à preuve du contraire. L'affichage devra être aussi rapide que possible. Un délai de dix jours après notification est nécessaire pour une augmentation des tarifs, non pour une réduction. Les lois de la Louisiane de 1890 et 1894 prescrivent des tarifs maxima. La Commission adopte les modifications, règle les tarifs et les relations entre les grandes lignes et les embranchements. Le Michigan laisse aux Compagnies le pouvoir d'établir leurs horaires et leurs tarifs comme elles l'entendent, sous réserve de l'observation des maxima inscrits dans la loi. La loi du « ticket des 1 000 milles » de 1891, invitant les Compagnies à mettre à la disposition du public des carnets de tickets de 1 000 milles au prix de 2 cents par mille et de racheter les coupons qui n'auraient pas servi, fut déclarée inconstitutionnelle en 1899. Une loi plus récente règle les relations des chemins de fer avec les Compagnies

constructrices de tunnels et de ponts et fixe les péages que ces dernières sont autorisées à percevoir.

La législation du Nebraska établit des tarifs maxima dont les Compagnies peuvent appeler à la Cour Suprême. Sur l'ordre de la Cour, le *Board of Transportation* peut faire une revision des barèmes. Les réductions ont lieu *de plano* : les augmentations nécessitent un délai de dix jours après la notification. Dans le New-Jersey, les Compagnies sont simplement tenues de ne pas dépasser les tarifs maxima. De même, dans l'État de New-York, les Compagnies sont libres d'établir leurs tarifs comme elles l'entendent, à condition de se maintenir dans les limites posées par la Législature. Les tarifs maxima imposés par la Caroline du Nord ont force légale, mais les Compagnies ont le droit d'en appeler aux tribunaux. Le Dakota du Nord exige des Compagnies la publication de leurs tarifs sur lesquels la Commission des chemins de fer a un droit de revision. Les réductions de tarifs par les Compagnies peuvent avoir lieu sans formalités : les augmentations n'entrent en vigueur que dix jours après notification au public. Les décisions de la Commission peuvent être portées en appel devant les tribunaux de district. Les maxima établis visent surtout le transport du charbon.

Aux termes de la législation de l'Ohio, les Compagnies doivent afficher leurs tarifs et s'y conformer très exactement. Toute dérogation devra être rendue publique dix jours avant son entrée en vigueur. Les maxima établis s'appliquent aussi bien aux embranchements qu'aux lignes principales. Le bureau des chemins de fer de Pensylvanie prend garde qu'il ne soit perçu des tarifs plus élevés que ceux inscrits aux *charters* spéciales ou aux lois régissant l'exploitation des chemins de fer. Dans la Caroline du Sud, les Compagnies doivent afficher leurs tarifs qui doivent être justes et raisonnables. La Commission a le pouvoir de les reviser et de les abaisser.

Les Compagnies du Tennessee doivent déposer leurs tarifs à la Commission et faire la demande d'un *certificat of privilege* qui sera publié en même temps que les tarifs. Si les Compagnies ne se soumettent pas à ces formalités, la Commission acquiert de plein droit le pouvoir d'établir elle-même les

tarifs. La Commission du Texas peut faire la classification du fret, établir des tarifs et les imposer aux Compagnies qui ont un recours en justice. Il en est à peu près de même dans le Vermont. Les lignes supérieures à 50 milles, situées entièrement ou non dans l'État, doivent délivrer des carnets de parcours de 1 000 milles au prix maximum de 2 *cents* par mille. L'inobservation de cette condition entraîne une amende de 500 à 1 000 dollars.

La législation de Virginie établit des maxima de tarifs bien supérieurs à tous ceux actuellement en vigueur. Une réduction peut être opérée par la loi quand les bénéfices nets excèdent 15 p. 100. Des exemplaires des tarifs sont déposés à la Commission. Toute modification doit être portée à la connaissance du public dix jours avant son entrée en vigueur quand il s'agit d'une augmentation, et trois jours avant quand il s'agit d'une réduction. Ce dernier point est à noter.

Nous avons analysé la législation des principaux États en matière de tarifs. Les détails que nous avons donnés sont suffisants pour faire comprendre le sens général de cette législation. Tous les États autres que ceux mentionnés ci-dessus ont adopté une réglementation peut-être plus ou moins libérale dans son application, mais, en définitive, à peu près analogue aux différentes formes étudiées.

6° *Vérification des livres.*

Pour une bonne moitié des États, les prescriptions sur ce point sont assez larges — peut-être même trop — et ne permettent pas à l'Administration d'en savoir plus qu'un simple actionnaire. Les Commissions n'ont aucun contrôle direct sur les livres des Compagnies.

Dans un second groupe d'États, il en est tout autrement. Ainsi, dans l'Alabama, la Commission peut être appelée à vérifier la comptabilité sur la simple demande d'un directeur, ou des porteurs d'un cinquantième des actions. Les résultats de l'enquête sont publiés ou tenus secrets ; la Commission est seule juge de l'opportunité de la mesure à prendre.

Dans le Connecticut, l'assemblée générale des actionnaires peut charger un Comité de faire une enquête. Dans le Massa-

chussets, la Commission examinera les livres et papiers à la requête d'un directeur, ou des porteurs d'un cinquième des actions et des obligations de la Compagnie. La législation de la Caroline du Sud pose les mêmes conditions, et exige en outre une demande d'enquête écrite. Au Texas, la Commission d'enquête sera prise au sein de la Législature et comprendra en outre trois actionnaires et un fonctionnaire de l'État.

7^o *Rapports annuels. — Rapports spéciaux.*

Si l'on se reporte aux premières *charters* et aux premières lois générales, on constate sur ce point des divergences nombreuses, non seulement entre les différents États, mais encore dans les *charters* concédées par un même État. Tantôt les modèles de rapport imposés rendent compte en une dizaine d'articles au plus de tout ce qui a trait à l'exploitation commerciale et financière du réseau. Tantôt, au contraire, les mêmes rubriques embrassent une centaine d'articles ou même davantage, et la stricte observation des formes prescrites est sanctionnée par de lourdes amendes. Les dispositions réglementant actuellement la matière sont bien différentes de ce qu'elles étaient il y a seulement quarante ans. Quelques exemples concrets nous feront saisir le sens général et la portée de la législation en vigueur.

Dans le Maine, la Commission prescrit les formes à observer dans la rédaction des rapports annuels des Compagnies. Le but cherché est d'introduire un peu d'unité dans ces rapports qui devront autant que possible être établis sur un modèle identique pour tous les chemins de fer de la Nouvelle-Angleterre.

De même un *act* du Massachusetts rendu en 1899 vise à imposer comme modèle aux Compagnies les comptes rendus de la Commission du commerce entre États. Les rapports doivent être rédigés sur le même plan, et le relevé de la situation financière doit être établi tous les trois mois.

Dans l'État de New-York, les Compagnies soumettent à la Commission un rapport annuel dans les formes qu'elle a prescrites, et la Commission à son tour fait le sien. En Pensylvanie, les administrateurs rendent compte chaque année

aux actionnaires des opérations de la Compagnie. Des rapports supplémentaires peuvent être faits sur l'ordre de la Législature. Une loi de 1897 charge le Secrétaire de l'Intérieur de fournir aux Compagnies, pour l'établissement de leurs rapports, des formules tout imprimées qu'elles devront remplir. Les formules ainsi complétées seront distribuées aux membres du Gouvernement et de la Législature. Un dépôt en sera fait au bureau des chemins de fer.

Dans l'Illinois, les directeurs des Compagnies devront soumettre au Secrétaire d'État et à la Commission leurs rapports dont le contenu est réparti en 41 articles. Il en est de même pour l'Iowa, à cela près que le rapport ne comprend que 11 articles et est directement présenté au Gouvernement.

Vingt États ont de la sorte légiféré en cette matière. Les principales divergences portent sur la désignation de l'autorité à qui sera soumis le rapport. Tantôt c'est l'assemblée générale des actionnaires : alors le rapport est rédigé par le bureau des directeurs. Tantôt il est adressé à un fonctionnaire spécial, ou à la Législature.

8° *Emission des actions et des obligations.*

Bien des controverses se sont élevées sur ce point. On a évalué le capital incorporé dans la construction et l'exploitation des chemins de fer à 60 000 dollars par mille en moyenne : cette estimation ne doit pas être loin de la réalité. En tout cas, il est bien difficile de prendre pour base d'un calcul sérieux les renseignements légalement fournis par les Compagnies. Dans le Massachusetts, l'augmentation du capital ou l'émission des obligations nécessite uniquement l'autorisation de la Commission. Les Compagnies de l'État d'Ohio doivent fournir à la Commission les chiffres exacts du coût de construction de leur réseau, de leur capital social, de leur dette, etc. L'ensemble de la dette ne doit pas dépasser celui du capital. En Pensylvanie, le montant du capital-actions est limité à 150 000 dollars par mille, celui des obligations au même chiffre. Le total des titres émis par la Compagnie ne doit donc pas dépasser 300 000 dollars par mille. Sage précaution quand on pense aux abus du *watering*.

L'Arkansas décide que, quand deux ou plusieurs Compagnies opèrent une *consolidation*, le montant du capital et des obligations de la nouvelle Compagnie ne doit pas excéder l'ensemble du capital et de la dette des Compagnies contractantes. Un vote des actionnaires permet d'emprunter jusqu'à concurrence du montant du capital, et à un taux maximum de 7 p. 100.

Le Colorado exige que le montant du capital représente des apports réels, en lignes, matériel roulant, argent comptant, etc. ; une augmentation du capital peut toujours être autorisée par un vote des actionnaires. Pour cette dernière opération, la loi du Kentucky exige l'approbation de la Commission. La dette ne peut excéder le capital réellement versé. Dans l'Indiana, l'augmentation du capital n'est possible que jusqu'à concurrence de 15 000 dollars par mille, et sur autorisation expresse du Secrétaire d'État. Enfin la Commission de l'État de New-York est compétente pour statuer sur l'augmentation ou la diminution du capital social.

Une bonne moitié des États ne possèdent pas de législation réglementant l'émission des titres, du moins d'une façon expresse. Quelques-uns disposent qu'un *certificat d'augmentation* sera déposé au Secrétariat d'État ou entre les mains d'un fonctionnaire quelconque. D'autres enfin subordonnent toute augmentation du capital à l'approbation des deux tiers des actionnaires.

BIBLIOGRAPHIE

Railway Regulation under Foreign and Domestic Laws (*Report of Industrial Commission*, vol. IX, p. 901-1004).

MEYER (B.-H.). — Railway Legislation in the United States.

HADLEY (A.-T.). — Railroad Transportation.

EMORY R. JOHNSON. — American Railway Transportation.

Railroad Control in Nebraska (*Political Science Quarterly*, vol. XIII, 1898).

L.-P. DUBOIS. — *Les chemins de fer aux États-Unis.*

L'Économiste français.

CHAPITRE VII

RÉGLEMENTATION LOCALE ACTUELLE (*fin*). — LES COMMISSIONS D'ÉTAT. — CONCLUSION.

SOMMAIRE. — Caractère général des lois instituant les Commissions de chemins de fer, p. 103. — Composition des Commissions, p. 104. — Compétence des Commissions, p. 104. — Elle s'étend souvent à une foule de points étrangers au contrôle des chemins de fer, p. 104. — Inconvénients de ce système, p. 105. — *Advisory* et *mandatory-Commissions*, p. 105. — Leurs mérites respectifs, p. 105. — Leur autorité réelle, p. 106. — Exemple de l'*advisory-Commission* du Massachusetts, p. 106. — Faible étendue de ses pouvoirs, p. 106. — Causes de son succès, p. 107. — Point faible de ce système, p. 107. — Impossibilité d'adopter un type unique de Commission pour tous les États, p. 107. — Examen de quelques Commissions : 1° *Advisory-Commissions* : Massachusetts, Wisconsin, Vermont, Alabama, p. 108 ; 2° *mandatory-Commissions* : Illinois, Iowa, Nebraska, Texas, p. 109. — Conclusion. — La diversité de la réglementation est un grave inconvénient pour les grands systèmes de chemins de fer qui s'étendent sur plusieurs États, p. 111. — Insuffisance générale des organes de contrôle, p. 111. — Le « problème du vingtième homme », p. 112. — Difficulté de protéger les Compagnies honnêtes contre la spéculation et les guerres de tarifs, p. 112. — Tendance générale de la législation actuelle, p. 112.

Il y a actuellement aux États-Unis 17 États et Territoires qui n'ont pas encore de Commission. D'autres n'ont conféré aux leurs que des pouvoirs insignifiants. Parfois même les lois constituant les Commissions et énumérant leurs pouvoirs sont dans certains États les seuls textes législatifs qu'on trouve sur la matière. Tel est le cas pour l'Oregon ; et quand, en 1898, la Commission des chemins de fer de cet État vint à être supprimée, il se trouva pratiquement sans moyen de contrôle sur l'exploitation de ses voies ferrées. Il n'y a guère d'ailleurs que l'Oregon, le Delaware, le Rhode Island et l'Arizona dont la législation soit restée à ce point embryonnaire. Certains États n'ont inscrit dans leurs lois instituant les Commissions que les principes fondamentaux d'une réglementation des chemins de fer. Toutes les questions d'organisation interne sont traitées dans les lois générales régissant les Sociétés de commerce. Quant aux dispositions particulières intéressant les Compagnies de chemins de fer, elles sont inscrites aux *Commission laws*, partout, bien entendu, où ces Com-

missions existent. Les Commissions de chemins de fer constituent les seuls moyens de contrôle efficace prévus par les lois, et les services que l'on en peut attendre dépendent uniquement du plus ou moins d'autorité dont les ont investies les différents États.

La composition des Commissions présente autant de diversité que les autres branches de la législation des chemins de fer. Le nombre de leurs membres varie de un à cinq et la durée de leurs fonctions de deux à six ans. Les commissaires sont élus au suffrage universel ou bien nommés par le gouverneur de l'État ou la Législature. Leur traitement varie de 1 000 à 5 000 dollars sans être en rapport avec les difficultés particulières de leur tâche ou les responsabilités qu'ils encourrent. Il leur est payé tantôt sur les fonds provenant de l'impôt général, tantôt sur les revenus d'une taxe perçue sur les chemins de fer et proportionnelle à l'importance de leur réseau, tantôt enfin au moyen d'un prélèvement sur les revenus nets des Compagnies.

Les divergences sont moins grandes quant à la capacité requise des commissaires. En général, pour faire partie d'une Commission, il faut être électeur, citoyen de l'État, ou même parfois simplement de l'Union, avoir un certain âge (le plus souvent celui de la majorité électorale), et enfin n'avoir aucun intérêt financier dans les entreprises que la Commission est appelée à contrôler.

La compétence des Commissions varie de la simple surveillance des Compagnies à un vaste contrôle administratif sur l'ensemble des manifestations de la vie industrielle de l'État. Prenons comme exemple la Caroline du Nord. La Commission de cet État surveille les chemins de fer, les tramways, les canaux, les Compagnies de navigation, les *express companies*, les Compagnies de wagons-lits, de télégraphes et de téléphone, les banques, les entreprises de construction, les institutions de crédit et les *trusts*. Le « Bureau » de Pensylvanie exerce son contrôle sur les chemins de fer, les banques, les mines et les entreprises industrielles. Les Commissions de l'Illinois, du Nebraska et du Minnesota ont dans leurs attributions la surveillance des entrepôts ; celle de l'État de New-York s'occupe des Compagnies de wagons-lits et de wagons-salons. Un

grand nombre d'autres ont à inspecter les ponts et les bacs. Presque toutes ont ainsi des fonctions accessoires qui les empêchent de consacrer au contrôle des chemins de fer l'activité et l'énergie nécessaires. Il n'y a pas de méthode plus nuisible à une bonne administration que de concentrer entre les mains d'un seul corps de fonctionnaires, si nombreux soit-il, des attributions si différentes. L'importance colossale de l'industrie aux États-Unis exige une spécialisation croissante du contrôle, si l'on tient à ce que sa compétence reste au-dessus de toute discussion. De plus, l'extension progressive des attributions des Commissions les oblige à disperser leur attention sur une multitude d'objets et la surveillance cesse d'être sérieuse et efficace. A l'heure actuelle, chaque type d'industrie exige son contrôle spécial. La législation américaine semble s'attacher à prendre exactement le contre-pied de ce principe en surchargeant un seul corps administratif d'attributions variées et complexes. Tant que la tendance actuelle subsistera, tant que la spécialisation du contrôle ne sera pas un fait accompli, les Commissions d'État resteront dans la majorité des cas inférieures à leur tâche.

On divise habituellement — nous l'avons fait nous-mêmes — les Commissions d'État en deux groupes : le groupe *advisory* et le groupe *mandatory*. Dans le premier, nous rencontrons les Commissions du Massachusetts, du Wisconsin, du Vermont, de l'Alabama ; dans le second, celles de l'Illinois, de l'Iowa, du Nebraska et du Texas. Cette classification est exacte, si l'on se base sur les textes légaux qui instituent ces Commissions. Mais on peut poser en principe qu'une *advisory-Commission* composée d'hommes hautement compétents, familiarisés de longue date avec l'industrie des chemins de fer, fait infiniment plus de besogne utile qu'une *mandatory-Commission* investie de pouvoirs plus élevés, mais composée d'hommes incompetents n'ayant qu'une idée incomplète et superficielle de leurs fonctions et des armes que met la loi à leur disposition. Tant vaut l'homme, tant vaut la chose.

Dans cet ordre d'idées, l'*advisory-Commission* du Massachusetts a remporté un succès tout à fait surprenant (1). Tout d'abord, beaucoup de gens étaient disposés à ne pas la

(1) HADLEY, Railroad Transportation.

prendre au sérieux. En réalité, elle n'avait aucun pouvoir, si ce n'est celui de faire des rapports. Mais ses rapports furent assez puissants pour imposer le respect et même l'obéissance. Les commissaires n'étaient nullement infailibles. Quelques-unes de leurs théories étaient discutables ou même mauvaises. Mais ils avaient quelque chose de préférable aux théories exactes : ils avaient le sens pratique des affaires ; ils abandonnaient les procédés que l'expérience avait condamnés ; ils faisaient suivre avec une persistance couronnée de succès ceux qui avaient été reconnus bons. Lentement, mais sûrement, ils introduisirent dans la comptabilité des améliorations, qui depuis 1878 ont été portées beaucoup plus loin par les commissaires des autres États. Dans le même ordre d'idées, ils forçaient virtuellement les chemins de fer à adopter des mesures de précaution, faisant l'éducation de l'opinion publique afin de l'amener à réclamer une telle action. Ils exercèrent une influence décisive sur la politique des chemins de fer en ce qui concerne les tarifs, les amenant à développer leurs affaires locales, au lieu de concentrer leur attention sur le trafic direct.

Deux choses les aidèrent dans cette tâche : en premier lieu, en dépit de la croyance généralement répandue, les Compagnies sont fort sensibles à l'opinion publique. Même lorsque les administrateurs ne s'en préoccupent pas, les propriétaires d'actions en tiennent grand compte, car la propriété anonyme est maintenant une chose si nouvelle qu'elle n'a pas encore acquis cette immunité que donne un long usage, et les propriétaires savent, ou sont forcés d'apprendre, qu'ils doivent entretenir en bonne humeur le public s'ils ne veulent pas voir leurs droits diminués.

Un autre fait qui vient aider une Commission intelligente, c'est que les intérêts permanents des *corporations* et du public sont étroitement unis, bien que souvent leurs intérêts temporaires puissent paraître opposés. Si le but d'un administrateur de chemins de fer est simplement de distribuer pour l'année courante des dividendes aussi élevés que possible, ce qu'il peut faire de mieux pour arriver à ce résultat c'est de pressurer le trafic local dont il est sûr et de s'assurer le trafic général aux dépens des autres chemins de fer, au moyen de

tarifs particulièrement bas, c'est-à-dire par une politique de lourdes différences de tarifs. Mais l'effet permanent d'une telle politique, c'est de détruire le commerce local qui constitue le meilleur et le plus sûr client d'une ligne de chemins de fer et de donner de l'extension à un trafic qui peut passer par une autre route quand il lui plaira. Le résultat final d'une telle politique est ruineux pour le chemin de fer aussi bien que pour l'expéditeur local. En assurant la publicité des actes des administrateurs des chemins de fer, vous faites beaucoup pour empêcher que les intérêts durables ne soient sacrifiés aux intérêts temporaires. En protégeant les intérêts permanents des chemins de fer, vous assurez en outre les intérêts permanents du public. Vous enrôlez les actionnaires et la meilleure partie des administrateurs des chemins de fer sous le drapeau d'une saine politique. Tel est le résultat pratique qu'obtint la Commission du Massachusetts ; et jamais œuvre ne fut plus pleinement justifiée par ses résultats.

Mais de ce que ce système a fonctionné avec succès au Massachusetts, il ne faudrait pas conclure qu'il doive réussir également bien partout ailleurs. Le système des *advisory-Commissions* réussit au Massachusetts en partie parce qu'il était aux mains d'hommes remarquables, en partie parce que le réseau de Massachusetts était si ancien qu'il avait acquis une certaine stabilité et qu'un grand nombre d'abus inhérents à une période de développement rapide avaient disparu. Mais partout où cet état de tranquillité relative n'avait pas été atteint, et partout où les fonctionnaires choisis n'étaient pas capables de tirer de leur propre fonds l'autorité que ne leur conférait pas la loi, les résultats ont été pratiquement nuls. A en croire le commissaire d'un État renfermant quelques-uns des réseaux américains les plus importants, le rôle de ses prédécesseurs avait longtemps consisté uniquement à dresser des statistiques et à émettre des avis jamais observés (1). Du jour au lendemain, pour ainsi dire, la Commission avait acquis une très grande autorité, du seul fait du choix judicieux de ses nouveaux membres.

Étant donnée la grande importance des Commissions, il n'est pas inutile d'analyser les dispositions légales réglementant au

(1) Rapport de la *Commission industrielle*.

moins les principales d'entre elles, le cadre restreint de ce travail ne nous permettant pas de les étudier toutes en détail. Nous nous bornerons à choisir quelques types dans chacun des deux groupes que nous avons distingués plus haut.

1^o *Advisory-Commissions.*

Massachusetts. — Commission composée de trois membres nommés pour trois ans par le Gouverneur et le Conseil. Contrôle les chemins de fer, veille à l'observation des lois, signale aux Compagnies les changements et améliorations qu'elle juge nécessaires, reçoit les plaintes des autorités publiques, fait des enquêtes sur les causes des accidents, recueille des informations concernant l'état et l'exploitation des voies ferrées, examine la comptabilité, publie sur demande le bilan financier d'une Compagnie, reçoit des témoignages, nomme des experts, approuve les règlements des Sociétés de secours mutuels entre employés de chemins de fer.

Wisconsin. — Un seul commissaire élu pour deux ans fait des enquêtes sur les cas de violation de la loi par les Compagnies, inspecte les chemins de fer, vérifie leur situation financière, informe les Compagnies des plaintes portées contre elles, dépose en justice, requiert l'Attorney général de poursuivre une Compagnie. Les décisions de la Commission sont soumises à l'appel : le délai est de vingt jours.

Vermont. — Commission de trois membres nommés par le Gouverneur et le Sénat pour deux ans ; exerce un pouvoir de surveillance générale, examine la comptabilité, emploie des experts, fait des recommandations et requiert la Cour Suprême de conférer la force exécutoire à ses décisions, fait des enquêtes sur les réparations à effectuer et les améliorations à apporter dans le service, en général s'occupe de faire observer les lois en vigueur. En l'absence de dispositions spéciales, la Commission du Vermont aura les mêmes pouvoirs que la Commission du commerce entre États.

Alabama. — Commission de trois membres nommés pour quatre ans par le Gouverneur sur l'avis et le consentement du Sénat, révocables par la Cour Suprême comme les autres fonctionnaires de cet État. La Commission tranche les con-

testations entre réseaux voisins avec appel porté à la Cour de la Chancellerie, exerce un pouvoir général de surveillance, fait des recommandations aux Compagnies et au Gouverneur auquel elle soumet un rapport annuel. Les chemins de fer doivent fournir à la Commission tous les éléments d'information nécessaires. La Commission peut correspondre avec les corps analogues existant dans les autres États.

2° *Mandatory-Commissions.*

Illinois. — Commission de trois membres nommés pour deux ans par le Gouverneur et le Sénat. La Commission « visite chaque comté » deux fois par an et inspecte les chemins de fer et les entrepôts, intente une action pour violation de la loi devant la Cour de comté. L'Attorney général assure l'exécution des ordres de la Commission. Celle-ci fait un rapport annuel où elle doit s'occuper spécialement des questions de classification des marchandises. Elle peut employer des ingénieurs civils.

Iowa. — Commission de trois membres élus pour trois ans ; a un pouvoir général de surveillance et d'enquête sur les chemins de fer, demande les changements qu'elle juge nécessaires, inspecte les ponts deux fois par an, reçoit des témoignages sous la foi du serment, demande aux Cours de district de conférer à ses décisions la force exécutoire. Observation faite ici que les tribunaux ont un droit d'appréciation et peuvent rendre un jugement contraire à la décision de la Commission si cette dernière leur semble injuste. On remarquera l'étroite parenté entre ce système et celui de la loi du commerce entre États.

Nebraska. — *Board of Transportation* composé de l'Attorney général, du Secrétaire d'État, de l'auditeur, du trésorier et du commissaire du Domaine Public. La Commission s'occupe de la classification des marchandises. Elle surveille l'exploitation commerciale et financière de la Compagnie, convoque les témoins, s'adresse aux tribunaux pour obtenir l'exécution de ses décisions. Les tribunaux peuvent rendre des injonctions ordonnant l'exécution, sous réserve du droit d'appel à la Cour Suprême. La Commission devra dresser procès-verbal de ses enquêtes.

Texas. — Commission de trois membres nommés par le Gouverneur et le Sénat, renouvelable en même temps que le Gouverneur; adopte toutes les mesures concernant la réglementation des tarifs de marchandises et de voyageurs, redresse les abus et prévient les *discriminations* injustes, établit les tarifs pour les wagons chargés ou le retour des wagons vides. En cas de crise, la loi de 1899 déclare que « la Commission aura le pouvoir d'empêcher les guerres de tarifs, de manière à prévenir toute atteinte aux intérêts pécuniaires du public ou des chemins de fer, quand cela lui semblera nécessaire, l'opportunité d'une intervention étant entièrement laissée à sa discrétion; et la Commission pourra momentanément modifier, amender ou suspendre tout tarif en vigueur sur les chemins de fer du Texas, et fixer les taxes à percevoir partout où elles ne sont pas encore établies ».

« Attendu que des tarifs réduits pour les marchandises expédiées d'autres États à destination du Texas sont fréquemment mis en vigueur trois jours après notification à la Commission du commerce entre États, pour rester en vigueur souvent pendant dix jours consécutifs seulement, suspendant pour cette période l'application des tarifs réguliers; attendu que le but réel de cette pratique est de procurer un bénéfice à une minorité d'expéditeurs prévenus d'avance; attendu qu'elle tend à démoraliser le trafic et à amener des guerres de tarifs au grand détriment des Compagnies du Texas et du public; et attendu que, sous le régime de la loi actuelle, des tarifs de circonstance pour accompagner les *cut freights* et empêcher les guerres de tarifs ne peuvent être mis en vigueur que trois jours après notification aux chemins de fer intéressés; il existe une nécessité publique impérieuse exigeant la suspension de la règle constitutionnelle qui ordonne que les bills seront examinés en trois lectures différentes; en conséquence, le présent bill devra prendre effet et entrer en vigueur dès et après son passage. »

Nous en avons terminé avec l'exposé général de la législation. Il est temps maintenant d'essayer de tirer de cet examen les conclusions qu'il comporte.

Le premier fait qui saute aux yeux, c'est l'extrême diver-

sité de législation entre les différents États. Le besoin d'une réglementation plus uniforme est absolument immédiat. Dans l'état actuel des choses, la compétence de chaque État se limite à ses frontières, alors qu'à la suite du mouvement de concentration auquel nous avons assisté au cours de ces dernières années, les grands systèmes de chemins de fer s'étendent tous sur plusieurs États. Les Compagnies se trouvent donc dans cette situation paradoxale d'être soumises à la fois à plusieurs législations. Il y a là évidemment un très gros obstacle à la bonne marche du service et à la stricte observation des règlements. En définitive, l'unification de la législation apparaît souhaitable pour tout le monde. Si l'on voit ce que les chemins de fer et le public y gagneraient, en revanche on ne voit pas ce que les États auraient à y perdre.

Les méthodes de réglementation adoptées par les différents États prêtent toutes le flanc à deux critiques principales. D'abord, les organes du contrôle administratif tels qu'ils existent actuellement sont insuffisants et les faibles pouvoirs dont ils disposent ne leur permettent pas de s'acquitter convenablement de leurs fonctions. En second lieu, l'Administration est trop lointaine et trop peu accessible aux plaintes du public comme aux réclamations des chemins de fer. Enfin, ce manque d'entente et de compréhension mutuelle se fait encore sentir dans les relations entre les Compagnies et le public. On peut poser en principe qu'il n'y a pas, dans toute la législation des États-Unis, une seule prescription légale cherchant à apporter une solution pratique à ce dernier problème ; et si les Compagnies ont souvent fait leur possible pour arriver à une entente, l'absence d'une législation précise, destinée à produire ce résultat, n'en reste pas moins regrettable. C'est un fait connu qu'en Amérique la ligne la plus faible peut imposer sa dictature à la Compagnie la plus puissante et l'obliger à entamer une lutte aussi ruineuse pour elle que contraire aux intérêts du public. Dans leur ensemble, il n'est pas douteux que les Compagnies ne demandent qu'à effectuer leur service dans les conditions les plus avantageuses pour le public. Sans sacrifier leurs intérêts immédiats, elles seraient toutes disposées à se rallier à une politique à large vue capable d'assurer à la fois leur prospérité et le bien-être du public. Tout le monde

aux États-Unis s'accorde à reconnaître que sur 20 administrateurs de chemins de fer il y en a 19 qui ne demandent pas mieux que de gérer leurs Compagnies dans les conditions exigées par l'intérêt public. Mais la mauvaise volonté d'un seul suffit à annihiler toutes ces bonnes intentions (1). Qu'un spéculateur sans scrupules entame la lutte, les Compagnies doivent bon gré mal gré le suivre sur le même terrain, et employer les mêmes armes que lui, au plus grand préjudice du public. Voilà le point faible de la législation américaine. Maintes et maintes fois, on a pu constater l'impossibilité de réagir dans laquelle se débattait l'expéditeur d'une part, et l'administrateur honnête d'autre part. Il n'y a rien, dans tout le fatras des lois et règlements locaux, qui permette de protéger efficacement les Compagnies, et par suite le public, contre les agissements des spéculateurs déloyaux. La démolition des chemins de fer persistera tant que les 19 administrateurs dont parle le professeur Ely devront, pour éviter la ruine, se soumettre à la loi qu'il plaira à la volonté d'un seul de leur forger.

Quoi qu'il en soit, l'œuvre législative des États n'aura pas été inutile. Si les Commissions n'ont pas toujours rendu tous les services qu'on attendait d'elles, la faute en est aux difficultés de leur tâche et à l'insuffisance de leurs pouvoirs. Mais tout porte à croire que le mouvement qui se dessine actuellement dans le sens d'une unification et d'un renforcement de leurs pouvoirs ne tardera pas à porter ses fruits. Ce jour-là, la solution du problème du contrôle local des chemins de fer aux États-Unis aura fait un grand pas.

BIBLIOGRAPHIE

Railway Regulation under Foreign and Domestic Laws (*Report of Industrial Commission*, vol. IX, p. 901-1004).

MEYER (B.-H.). — Railway Legislation in the United States.

HADLEY (A.-T.). — Railroad Transportation.

EMORY R. JOHNSON. — American Railway Transportation.

Railroad Control in Nebraska. (*Political Science Quarterly*, vol. XIII, 1898).

L.-P. DUBOIS. — *Les chemins de fer aux États-Unis*.

L'Économiste français.

(1) C'est ce qu'un auteur américain, le professeur Ely, appelle « le problème du vingtième homme ».

TROISIÈME PARTIE

RÉGLEMENTATION FÉDÉRALE DES CHEMINS DE FER

CHAPITRE VIII

LA LOI DU 4 FÉVRIER 1887. — SON ÉLABORATION.

SOMMAIRE. — Apparition tardive d'une législation fédérale, p. 116. — Ses raisons. La navigation côtière et interne présente quelque activité et donne lieu aux premiers essais de réglementation, p. 116. — Le commerce par voie de terre est inexistant, et la *Common law* suffit à tous les besoins, p. 116. — Création des routes à péage et des premiers canaux, p. 117. — Les États les établissant à leurs frais entendent rester maîtres d'en réglementer l'usage, p. 117. — Raisonement analogue tenu au moment de l'apparition des chemins de fer, p. 117. — Première forme de l'intervention du pouvoir fédéral, p. 118. — Elle s'exerce dans un sens négatif. Ses résultats néfastes, p. 118. — Évolution de la *Common law* sous l'influence des nouvelles conditions techniques créées par l'apparition des chemins de fer, p. 119. — Son insuffisance radicale, p. 119. — Abus découlant de cette absence de réglementation, p. 120. — Dilapidation des fonds publics par les Compagnies de chemins de fer, p. 120. — Guerres de tarifs, p. 120. — *Discriminations* injustes en faveur des gros expéditeurs, p. 121. — Motifs de ces pratiques, p. 121. — Impuissance des autorités publiques, p. 122. — Tarifs différentiels exagérés, p. 122. — Les permis de circulation gratuits et la corruption politique, p. 123. — Absence de publicité des tarifs, p. 124. — Classification inextricable, p. 125. — La spéculation sur les valeurs de chemins de fer, p. 125. — Impopularité générale des Compagnies, p. 126. — Naissance de l'idée d'une législation fédérale, p. 126. — Le *Windom Report*, p. 127. — Problème à résoudre : « transporter à meilleur compte aux ports de l'Atlantique les denrées produites en quantités croissantes dans les régions de l'Ouest et du Sud », p. 127. — Solutions proposées : extension du réseau des voies navigables, nationalisation de quelques grandes lignes, maintien de la libre concurrence, p. 127. — Baisse générale des tarifs, p. 127. — Nouveau problème : suppression des *discriminations*, p. 127. — Bill Mac Creary, p. 128. — Bill Reagan, p. 128. — Ses principales dispositions, p. 128. — Critique du bill par M. Fink, p. 129. — La question de la concurrence entre Compagnies, p. 130. — Obstacles à l'établissement d'une Commission fédérale de contrôle, p. 130. — Obstacles d'ordre politique, p. 131. — d'ordre économique, p. 131. — Bill voté par la Chambre des Représentants, p. 132. — Projet du sénateur M'Dhill, p. 133. — Il institue un *National Board of Railroad Commissioners* et vise à supprimer les *discriminations*, p. 133. — La situation au début de l'année 1884, p. 134. — Travaux de la Commission sénatoriale, p. 134. — Progrès de l'idée de réglementation fédérale, p. 135. — Elle est réclamée à grands cris par le public, p. 135. — Le rapport Cullom, p. 136. — Principales questions traitées, p. 136. — Importance du réseau américain, p. 136. — L'autorité fédérale a le pouvoir constitutionnel de réglementer le commerce entre États, p. 137. — La question des *discriminations*, p. 137. — Nature publique des Compagnies de chemins de fer, p. 138. — Insuffisance de la réglementation locale, p. 139. — Nécessité d'une législation fédérale, p. 139. — et d'une Commission nationale chargée de son application, p. 139. — Le bill Cullom, p. 141. — Les amendements, p. 142. — Vote de la loi du 4 février 1887 dite : *An Act to regulate Commerce*, p. 142. — Principales dispositions de la loi du commerce entre États, p. 143.

On pourrait s'étonner au premier abord de l'époque tar-

dive à laquelle est intervenue une législation fédérale réglementant le commerce « avec l'extérieur, les tribus indiennes et entre les différents États de l'Union », bien que le pouvoir de légiférer en cette matière eût été reconnu de tout temps au Gouvernement Central par la Constitution. La raison de ce retard est pourtant bien simple. Au moment de la promulgation de la Constitution fédérale, le commerce entre États était encore à l'état embryonnaire. Le trafic s'effectuait presque entièrement au moyen du cabotage ou de la navigation intérieure sur les lacs et les cours d'eau. Les échanges par voie de terre étaient nuls. Donc, peu de besoin d'une législation spéciale : la *Common law* suffisait à aplanir toutes les difficultés en matière de commerce entre États comme de commerce interne. Les cas exceptionnels étaient tranchés par les lois locales. Parfois il s'était formé des sociétés dans le but d'assurer un service régulier de transports entre deux points. Les États avaient alors jugé bon de leur concéder un privilège pour leur faciliter la besogne.

Le Congrès ne tarda pas à élaborer toute une législation du commerce maritime et de la navigation intérieure. Mais les limites de sa compétence législative étaient restées assez vagues, quand intervint en 1824 un arrêt important qui trancha définitivement la question. Les transports par eau dans un État devaient être soumis à la législation fédérale quand il y avait échange avec un État voisin ou une nation étrangère. La réglementation du commerce interne restait exclusivement dans le ressort des autorités locales.

Si la législation des transports fluviaux ou maritimes ne portait que sur quelques points de détail sans s'inspirer d'un plan préconçu, celle du commerce par voie de terre était encore inexistante, et cela toujours pour les mêmes motifs. Les échanges par cette voie étaient à peu près nuls et les règles de la *Common law* étaient suffisantes pour trancher les quelques difficultés qui pouvaient s'élever. Les échanges entre trappeurs et Indiens, ou entre colons isolés dans les vastes espaces alors déserts, se contentaient des moyens de transport les plus primitifs. La roulotte de l'émigrant trainée par des bœufs ou des chevaux et le radeau quand il s'agissait de redescendre le cours des fleuves préludaient d'une façon mo-

deste au rôle joué depuis par les chemins de fer et la navigation fluviale à vapeur. Avec des moyens de transport aussi patriarcaux, on conçoit l'inutilité d'une réglementation. Aussi, quand le Congrès entreprit la construction du *Cumberland Road*, la première grande route des États-Unis, il jugea complètement inutile d'élaborer un règlement quelconque de circulation et la police du roulage fut laissée aux divers États traversés.

L'apparition de la navigation à vapeur entraîna du jour au lendemain une révolution dans les conditions du problème. Le commerce interne reçut un coup de fouet vigoureux et sa croissance instantanée ouvrant d'immenses perspectives au développement du pays fit sentir impérieusement la nécessité de la création immédiate d'un réseau de voies de communication dignes de ce nom. Mais à ce moment-là encore les circonstances furent défavorables à l'établissement d'un contrôle fédéral. Les premières voies de communication établies furent des routes à péage, puis des canaux, tous ouvrages édiflés aux frais des États, à part quelques subventions du Gouvernement Central. Tel fut le cas pour le canal de l'Érié dont la création coïncida avec le début de la période d'émigration vers l'Ouest et qui rendit les plus grands services à la colonisation des nouveaux territoires en les faisant communiquer avec les côtes de l'Atlantique. A la même époque se place l'ouverture de nombreux canaux unissant le Delaware à l'Hudson, le Chesapeake à l'Ohio, le lac Érié à l'Ohio, etc., dont l'importance, pour avoir bien décréu depuis, n'en était pas moins alors primordiale.

Dès lors que les États se chargeaient d'établir à leurs frais un réseau de voies de communication, il était tout naturel qu'on leur laissât le soin d'édicter tels règlements de circulation qu'il leur plairait, d'autant plus qu'aucune protestation ne s'était jamais élevée. Quand, vers 1830, l'emploi de la vapeur commença à s'appliquer à la traction des trains de chemins de fer, le raisonnement tenu fut le même : la construction des voies ferrées était autorisée par les États et effectuée sous leur autorité ; les *charters* conférant aux Compagnies d'exploitation leur existence légale et leurs pouvoirs étaient des actes législatifs émanant de l'État ; c'était aussi l'État qui les imposait et prescrivait des limitations à leurs

tarifs. Les autorités locales étaient donc en contact permanent avec les Compagnies pour tout ce qui concernait leur vie publique, et toute intervention du Gouvernement Fédéral sur ce point eût semblé une intrusion que seul eût pu justifier un abus de pouvoir de la part de l'État.

C'est précisément dans ce sens négatif que s'exerça pendant longtemps le pouvoir de réglementation du Gouvernement Fédéral. Les décisions étaient des prohibitions à l'État et non des injonctions de faire telle ou telle chose. La procédure ordinairement suivie par la Compagnie consistait à soulever contre l'État une exception d'incompétence et à faire annuler par les tribunaux fédéraux la décision incriminée comme inconstitutionnelle et constituant un empiétement des autorités locales sur le pouvoir fédéral de réglementation du commerce entre États. Mais ce mode d'intervention du Gouvernement Central ne découle pas à proprement parler de son pouvoir de réglementation dont il n'a aucun des effets. Tel qu'il a été exercé dans la plupart des cas, il a eu pour principal résultat de permettre aux Compagnies de chemins de fer de se placer au-dessus des lois des États et par là de s'affranchir souvent de tout contrôle réel à un moment où une législation fédérale positive n'existait pas.

Restait la *Common law*, mais son efficacité était bien improbable. L'apparition des chemins de fer avait produit une telle révolution dans la technique des transports, et d'une façon générale dans les conditions vitales de la société sous lesquelles avait grandi la *Common law*, qu'aucune de ses dispositions n'était directement applicable à la nouvelle invention. Une voie qui a pour propriétaire un simple individu ou une Compagnie privée, lesquels se réservent le droit d'y faire passer leurs propres véhicules, n'a rien de commun avec une route sur laquelle tout le monde peut circuler à pied, à cheval ou en voiture. Si nous voulons appliquer à l'une et à l'autre la même réglementation, il y aura un laps de temps nécessairement très long où cette réglementation sera flottante. Ce n'est que peu à peu que les modifications acquises sous la poussée des nécessités quotidiennes se cristalliseront sous forme de nouvelles règles répondant aux besoins nouveaux.

C'est ce qui s'est produit en matière de transports par voie ferrée. Les premiers entrepreneurs de chemins de fer ne se bornèrent pas à apporter de nombreux changements aux règles de conduite des Sociétés ; ils élaborèrent sous leur propre autorité un *modus vivendi* destiné à présider à leurs relations avec le public. Le public fut bien forcé d'y acquiescer bon gré mal gré, sans chercher à opposer une résistance légale dont le succès eût été douteux, mais dont le coût et la difficulté ne l'étaient pas. L'apparition d'un état de choses nouveau avait donc amené pour ainsi dire mathématiquement une modification de la *Common law*. De ce fait les entrepreneurs de chemins de fer avaient promulgué un nouveau code des transports dont les lois étaient dans un rapport étroit avec la vie économique et sociale du pays.

Les phases de l'évolution des chemins de fer tendirent à donner un caractère oppressif à cette législation d'à côté. Dès le début de la création des voies ferrées, chaque cité, chaque agglomération voulut profiter des bienfaits apportés par l'invention nouvelle, et on commença à voir d'un mauvais œil tout obstacle à la libre construction d'une ligne projetée. La poussée de l'opinion publique entraîna dans plusieurs États le vote de lois générales laissant à tout entrepreneur de chemins de fer carte blanche pour la construction et l'exploitation de son réseau. A défaut d'une telle loi, intervenait une *charter* spéciale réservant à l'État quelques pouvoirs beaucoup plus nominaux qu'effectifs. C'était l'époque où les chemins de fer étaient considérés comme des bienfaiteurs publics et où les municipalités faisaient les plus larges sacrifices pécuniaires, espérant en être récompensées et au delà, soit directement par le paiement de dividendes, soit indirectement par la concession de gros avantages pour le public.

L'expérience ne tarda pas à montrer quelle grande part d'illusion entraînait dans ces calculs. La plus grosse partie des avances financières consenties par les autorités publiques disparut sans laisser de traces. Des individus associés commençaient une ligne pour ainsi dire sans un sou dans leur poche, comptant avec raison sur la crédulité du public pour se procurer les fonds nécessaires par une émission d'obligations. Une fois les fonds versés, la faillite était déclarée ; le résultat le

plus clair avait été d'enrichir les fondateurs de la Société aux dépens du public et de la Compagnie elle-même.

La preuve péremptoire de ces faits nous est fournie par le premier rapport de la Commission du commerce entre États. Le 1^{er} décembre 1887, il y avait 108 Compagnies de chemins de fer en faillite, représentant un réseau de 11 066 milles. Ces pratiques destinées à duper le public ou les autorités firent un mal énorme à la cause des chemins de fer. Elles eurent du moins cet effet que de nombreux États modifièrent leurs Constitutions et défendirent à leurs législatures ou à leurs municipalités d'engager pour l'avenir le crédit public dans la construction des voies ferrées. A la même époque, on commençait à exiger pour les Compagnies en formation le versement réel d'une certaine quotité du capital avant toute émission de titres dans le public.

Il y avait souvent des lignes qui ne faisaient pas leurs affaires. Leurs directeurs étaient alors conduits à faire concurrence à une ligne mieux achalandée et à essayer de drainer à leur profit tout le trafic par l'offre de tarifs dérisoires. Une guerre de tarifs fut ainsi entamée sous forme de baisse alternative des prix de transport pour chacune des Compagnies en présence, au point que ces prix ne suffirent plus à couvrir les frais. Chacun des adversaires espérait ruiner l'autre et, une fois maître du champ de bataille, imposer au public des tarifs spoliateurs. Même là où la concurrence était moins extrême, la lutte était encore très ardente. Elle ne se présentait pas sous la forme de surenchères dans l'abaissement des tarifs généraux qui restaient normaux en apparence. Mais il y avait par exemple des transports secrets effectués gratuitement : les gros négociants restaient ainsi en réalité les maîtres des tarifs en se faisant rembourser secrètement d'une partie de leurs paiements, et la réduction au minimum des frais de transport de leurs marchandises leur permettait de rendre toute concurrence impossible en ruinant le petit commerce qui n'obtenait pas de semblables avantages.

Le système des arrangements spéciaux avec la grosse clientèle ne se borna pas à un petit cercle d'industriels et de négociants : il ne tarda pas à se généraliser sous prétexte qu'il était nécessité par l'extension des affaires, ou même sous cou-

leur de réparer les dommages causés à certains individus, par des avantages injustes concédés à leurs rivaux commerciaux. Le résultat fut que tous les transports un peu importants s'effectuèrent sous des prix et conditions spéciaux pour chaque cas, ou devant rester en vigueur jusqu'à dénonciation par l'une des deux parties, négociant ou agent de la Compagnie, qui étaient seules à en avoir connaissance. L'arrangement se concluait sous la forme de tarifs spéciaux, remboursements, classification réduite, etc., et en général de la convention la mieux appropriée aux circonstances. Mais le public savait très bien qu'un arrangement particulier ne pouvait intervenir que pour des motifs suffisants et l'agent commercial d'une Compagnie pouvait très bien concéder un tarif spécial un jour et le révoquer le lendemain. Un pareil système, si l'on peut lui donner ce nom, nécessitait une discrétion absolue. C'était la condition *sine quâ non* pour l'empêcher de succomber sous les attaques combinées des négociants. Il était de la dernière importance pour le client de la Compagnie d'être en bons termes avec les hommes chargés d'établir les tarifs à percevoir : lutter contre eux était le meilleur moyen de faire augmenter ces tarifs ; aucun négociant ne se souciait de courir un tel risque. Néanmoins, le vœu général, même de ceux en situation de profiter de tarifs spéciaux, allait vers une unification des prix de transport, basés sur la distance et égaux pour tous, plutôt qu'à des contrats isolés établis en considération de la personne. La fixité des tarifs était aussi de première importance pour les industriels ou commerçants qui fondaient une nouvelle maison ; sans elle ils ne pouvaient établir leurs prix qu'à l'aveuglette. On comprend facilement que le plus ou moins d'élévation des tarifs, pourvu qu'ils ne soient pas spoliateurs, n'a qu'une importance relative vis-à-vis des négociants concurrents. Ce qui les intéresse, c'est d'obtenir des tarifs égaux pour tous, basés sur la distance et aussi constants que possible.

Des tarifs de faveur concédés aux gros négociants, les Compagnies n'attendaient pas seulement le profit immédiat d'un transport important ; d'autres raisons militaient encore en faveur de cette pratique. On s'était aperçu de bonne heure

que les valeurs de chemins de fer étaient un objet bien tentant de spéculation : la possibilité d'agir sur les cours en façonnant l'opinion publique semblait permettre aux administrateurs des Compagnies de faire rapidement fortune. Une augmentation des recettes avait autant d'effet sur la Bourse qu'une augmentation de bénéfices nets. Un bilan habilement dressé, et il n'en fallait pas davantage pour que les petits capitalistes ignorants et naïfs crussent la Compagnie au début d'une période de prospérité inouïe. D'autres motifs incitaient encore à créer une hausse artificielle du trafic, soit que la Compagnie voulût étendre son réseau ou entreprendre un travail d'art coûteux, soit qu'elle voulût entrer dans une consolidation ou obtenir dans un *pool* une plus grande proportion des bénéfices.

Quel que fût leur motif, les tarifs de faveur et des remises secrètes étaient injustes et immoraux ; ils acculaient les petits commerçants à la ruine, et l'infériorité de ces derniers était encore aggravée par la fréquente attribution aux gros négociants de permis de libre circulation. Il n'est pas douteux que, si la question eût été portée en justice, elle eût été tranchée dans le sens de l'illégalité de ces pratiques, mais la preuve était difficile, le remède d'une efficacité douteuse, ou au contraire pire que le mal. Les parties lésées, au lieu de s'adresser aux tribunaux, cherchaient d'abord à obtenir les mêmes avantages que leurs concurrents plus heureux. Ils acceptaient comme un fait acquis qu'il y eût une classe de négociants privilégiée au point de vue des tarifs ; toute leur ambition se bornait à tâcher d'en faire partie.

Des *différences personnelles* étaient faites parfois sous couleur d'encourager certaines industries. L'industriel qui voulait fonder une nouvelle usine faisait avec la Compagnie un traité de transport à des prix plus avantageux que ceux du tarif commun ; et cette pratique avait beau tourner au désavantage final du public en créant une infériorité injuste pour les entreprises déjà existantes, les contractants ne s'en plaçaient pas moins sur le terrain de l'intérêt public pour légitimer leurs conventions.

Les *différences locales*, quoique moins injustes et moins nuisibles, n'en eurent pas moins les effets les plus regrettables.

Si quelques villes en profitèrent, il en est d'autres qui périclitèrent. Dans certaines régions des États-Unis, si les tarifs avaient été maintenus tels qu'ils existaient avant la loi de 1887, il eût été pratiquement impossible à une nouvelle ville, si bien placée fût-elle, de rivaliser avec les cités déjà existantes et favorisées par les tarifs de chemins de fer qui l'auraient rendue indéfiniment tributaire des grands centres. La concurrence entre Compagnies avait amené une dépression générale des tarifs particulièrement prononcée à ces centres commerciaux, dépression qui, sur les points intermédiaires, s'était portée sur les affaires encore plus que sur les tarifs. Aussi, dans bien des cas, il en coûtait plus pour transporter des marchandises à courte distance qu'à une destination plus lointaine sur la même ligne et dans la même direction (affaire de Winona); les directeurs de chemins de fer prétendaient bien que la faute en incombait aux nécessités de la concurrence; il n'y en avait pas moins là un état de choses qu'ils avaient eux-mêmes contribué à créer pour une forte part.

La conséquence inévitable de ce système était de favoriser, au rebours de tout droit, le fort au détriment du faible. Il y avait là quelque chose de très fâcheux, d'autant plus que ces abus tendaient à enraciner dans l'opinion publique le sentiment que la loi voyait d'un bon œil l'injustice régner en maîtresse dans le service public des transports et que le succès en affaires était dû à la faveur beaucoup plus qu'au libre jeu d'une légitime concurrence.

Les inconvénients qu'il y avait à distribuer aux personnes étrangères au service des permis gratuits de circulation n'en sautaient pas moins aux yeux. C'était là un des abus les plus criants du régime des chemins de fer. Les permis de circulation n'étaient pas seulement distribués dans un but de réclame; ils servaient encore à amadouer les municipalités et les autorités publiques; les seuls bénéficiaires n'en étaient pas les individus ayant ou disant avoir une influence qu'ils auraient pu exercer au détriment des Compagnies; c'étaient encore les fonctionnaires de tous ordres et de tous grades. Pour ces derniers, le mal était particulièrement grave; car tout avantage obtenu par la Compagnie par l'intermédiaire d'un fonctionnaire l'était aux dépens de l'intérêt public. Un

permis de circulation offert à propos faisait souvent plus pour assurer à la Compagnie les bons offices d'un fonctionnaire que l'offre d'une somme d'argent qu'on n'aurait souvent pas su comment proposer. Ces pratiques jetaient une suspicion souvent justifiée sur les hommes publics. L'abaissement de la conscience et de l'esprit d'intégrité politique était la conséquence inévitable des abus du régime.

L'évolution se continuant, on arriva à ce fait paradoxal que les transports coûtaient beaucoup moins cher pour les plus riches que pour les autres. Une personne sans grande fortune avait rarement le moyen de faire chanter la Compagnie et d'obtenir d'elle des permis de circulation. L'homme riche, et par conséquent plus influent, était infiniment mieux qualifié pour cette besogne, car la Compagnie avait intérêt à acheter sa complicité ou sa clientèle. Il était donc sûr de voyager presque toujours gratuitement, et cette faveur s'étendait souvent à sa famille, à ses employés et même parfois aux négociants avec qui il était en relations d'affaires. Les permis étaient souvent arrachés aux Compagnies par la crainte des conséquences d'un refus. Mais que de semblables faveurs fussent concédées de bonne grâce ou non, le mal n'en existait pas moins.

Tels étaient quelques-uns des maux qui nécessitaient l'intervention législative du Gouvernement Fédéral. Il y en avait d'autres qui n'étaient pas de peu d'importance. Les tarifs non soumis à la concurrence étaient parfois élevés au point de constituer une spoliation, et quand la concurrence existait les Compagnies avaient bien vite fait d'entraver son libre jeu en formant des *consolidations* qui permettaient de ramener les tarifs à des taux élevés. Parfois les chemins de fer, dont le rôle eût dû être de faciliter les transports, s'arrangeaient de telle façon que leur intervention constituait une gêne plutôt qu'une aide pour les personnes qui leur confiaient leurs marchandises. Aussi les tarifs étaient modifiés sans motif et sans notification au public. Les opérations des Compagnies étaient tenues secrètes, aucun texte n'assurant leur publicité. Aussi le public ne possédait aucun élément lui permettant de se rendre compte jusqu'à quel point les tarifs auxquels il était soumis étaient justes et raisonnables.

Enfin, quand la publicité était organisée, les difficultés ne faisaient que s'accroître. Il était déjà difficile pour un profane de débrouiller dans un tarif général méthodique contenant les taxes et la classification des marchandises. Le problème devenait insoluble quand il existait, comme pour certaines Compagnies, plusieurs tarifs différents, les uns en vigueur aux points où se faisait sentir la concurrence des autres réseaux, les autres appliqués aux localités desservies par la Compagnie seule. Chacun de ces tarifs était basé sur une classification compliquée et souvent différente qui était bien imprimée, mais non affichée, et dont la Compagnie ne tenait compte que quand elle le voulait bien. Une telle anarchie dans la publicité des tarifs ne pouvait qu'entraîner des surtaxes et des contestations et ouvrait toute grande la porte aux tarifs spéciaux et aux préférences injustes.

Il y avait là des inconvénients fort graves ; ils n'auraient pas tardé à abolir dans le peuple le sens des choses permises ou défendues en reconnaissant implicitement la légalité de pratiques contraires à la plus élémentaire honnêteté. En attendant, les chemins de fer tendaient à former une classe à part dans la nation et leurs relations avec le public étaient empreintes d'une hostilité marquée.

Les abus dont se rendaient coupables les chemins de fer au détriment du public n'étaient pas les seuls motifs rendant désirable l'intervention législative du Gouvernement Fédéral. Rien ne sauvegardait l'intérêt des porteurs de titres des Compagnies. Les spéculations sur les valeurs de chemins de fer étaient devenues une source scandaleuse de bénéfices pour les administrateurs et de ruine pour les actionnaires. Souvent une Compagnie tombait en faillite, alors qu'honnêtement dirigée elle eût vécu ou même fait des bénéfices. Les actionnaires étaient les premières victimes de cet état de choses qui, en fin de compte, se traduisait par une perte pour le corps social tout entier.

Ce qui frappait le plus l'imagination du public, c'étaient les énormes fortunes amassées en quelques années par les administrateurs de chemins de fer ; à s'en tenir aux apparences, elles semblaient l'avoir été aux dépens du public et par des moyens deshonnêtes : on était trop facilement porté à con-

clure que cet enrichissement rapide avait sa source dans des tarifs spoliateurs et dans l'emploi criminel de privilèges détournés de leur but. Cette idée, inexacte d'ailleurs, était malheureusement très répandue ; elle créait un préjugé contre les administrateurs de chemins de fer, les bons comme les mauvais, qui ne laissait pas d'être fort gênant à différents égards : les questions de chemins de fer étaient l'objet de discussions passionnées que n'étayait aucun argument solide, le public avait pris l'habitude de protester par principe contre tous les tarifs, si modérés fussent-ils, et les imbéciles avaient beau jeu pour proclamer que le capital des Compagnies n'était fait que du produit de leurs vols. Tel réseau pouvait être géré d'une façon modèle et avec une scrupuleuse honnêteté, son corps d'administrateurs n'en était pas moins atteint par le discrédit qui pesait sur toutes les entreprises de chemins de fer. Tel était le sentiment ancré dans l'opinion publique par la faute de quelques hommes.

On ne pouvait guère attendre d'une loi le redressement de ces derniers abus nés pour la plupart d'une confiance excessive des actionnaires dans les administrateurs qu'ils avaient nommés pour veiller à leurs intérêts et dont ils avaient peut-être approuvé les actes. En tout cas, c'était uniquement aux États d'intervenir. C'était eux qui avaient conféré aux Compagnies leurs pouvoirs sociaux ; c'était donc à eux de protéger les individus que pouvait léser l'exercice de ces pouvoirs sociaux. Le Gouvernement Fédéral n'avait, constitutionnellement, qu'à réglementer dans certains cas le commerce effectué par ces créations des États. Néanmoins, le mauvais usage que les Compagnies faisaient de leurs pouvoirs sociaux était encore un motif de plus pour l'intervention d'une législation nationale ; les fortunes amassées par les administrateurs en abusant des pouvoirs que leur conférait leur situation trouvaient en partie leur source dans les tarifs excessifs imposés au trafic. Or, c'était là une matière placée sous la compétence directe de la législation fédérale. C'est en vertu de ses pouvoirs constitutionnels que le Congrès allait voter la loi du 4 février 1887 réglementant le commerce entre États, dont nous allons examiner maintenant les travaux préparatoires.

C'est en 1872 que fut fait le premier pas dans la voie de

l'intervention législative du Congrès en matière de chemins de fer. Le message pour cette année du Président Grant demandait au Congrès de nommer une Commission prise dans son sein et chargée de rechercher les moyens « de transporter à meilleur compte aux ports de l'Atlantique les denrées produites en quantités croissantes par les régions de l'Ouest et du Sud ». Ce vœu reçut son exécution immédiate et un Comité fut constitué dont le rapporteur était William Windom, du Minnesota. M. Windom se mettait sans tarder à l'ouvrage, et, en 1874, déposait un volumineux rapport devant le Congrès. Il commençait par démontrer que le Gouvernement Fédéral avait, de par la Constitution, non seulement le pouvoir d'élaborer des lois en matière de chemins de fer, mais encore celui de construire et d'exploiter les voies ferrées. Le Comité n'allait pas jusqu'à réclamer pour le Congrès le droit de fixer les tarifs de transport. Il proposait simplement l'amélioration et l'extension du réseau des voies navigables, et la construction aux frais du Gouvernement d'une ligne destinée à joindre la vallée du Mississipi aux ports de l'Atlantique. Les membres du Comité étaient intimement persuadés que le libre jeu de la concurrence suffirait à assurer des tarifs de transport modérés et, pour éviter les *pools* et autres combinaisons destinées à supprimer cette concurrence, M. Windom proposait la nationalisation de quelques lignes dont les tarifs, maintenus à un taux modéré, serviraient bon gré mal gré de régulateur à ceux des autres réseaux.

Le comité Windom s'exagérait les effets de la concurrence sur les tarifs ; par contre, il ne se rendait pas assez compte du bas prix auquel les chemins de fer étaient capables de transporter de grandes quantités de marchandises. Au cours des dix années qui suivirent le dépôt du rapport Windom, les tarifs de transport par voie ferrée s'abaissèrent au point que, seule, la navigation sur les grands lacs, les principaux fleuves et quelques canaux bien situés pouvait en offrir de semblables. La concurrence sous ses différentes formes avait amené un bon marché inouï dans les transports à longue distance. Mais les localités desservies par une seule ligne payaient les frais de cette guerre de tarifs ; d'où de grosses différences en faveur des points où s'exerçait la concurrence. Aussi, après

avoir demandé les transports à bon marché, le public appelait de tous ses vœux l'abolition des *discriminations* injustes.

Un des premiers projets de lois rédigés dans ce sens fut le bill Mac Creary, adopté le 20 janvier 1874 par la Chambre des Représentants, et dont les dispositions étaient calquées sur les *Granger laws* édictées par plusieurs États. Mais le Sénat refusa de le sanctionner. Peu après, le mouvement des *Grangers* échouait définitivement et la discussion du bill était abandonnée par les Chambres. Mais le Congrès Fédéral ne se désintéressait pas pour cela de la question du contrôle législatif des chemins de fer. Un projet de loi intitulé : « Un *act* pour régulariser les communications entre États et pour réprimer les préférences injustes dans l'application des tarifs de transport » était soumis en 1878 à la Chambre des Représentants qui l'adoptait. Cette loi, connue sous le nom de *Reagan bill*, du nom de John H. Reagan, du Texas, son promoteur, devait contenir les dispositions suivantes :

1^o Interdiction de toute préférence injuste pour la réception, le transport, l'emmagasinage et la délivrance des marchandises, et de toute interruption, arrêt ou transbordement non justifié, ayant pour effet de nuire à la continuité des transports ;

2^o Suppression de toutes remises et commissions ;

3^o Défense de fractionner les charges complètes de wagons et de partager les transports entre les lignes concurrentes en répartissant entre elles les produits, soit bruts, soit nets, des transports ;

4^o Défense de percevoir un tarif plus élevé pour un parcours plus court que pour un parcours plus long ;

5^o Obligation de publier des tableaux de tarifs indiquant, pour les diverses classes de marchandises, et pour les différents parcours, les prix de transport, les frais de réception, remise, transbordement, manutention et magasinage, et de ne changer ces tableaux qu'en prévenant au moins cinq jours à l'avance avec défense de s'écarter soit en plus, soit en moins des tarifs ainsi publiés.

Il était d'ailleurs bien entendu qu'aucune de ces dispositions ne pouvait atteindre les transports ne dépassant pas les limites d'un même État.

Ce bill, avec ou sans amendement, ne devait pas recevoir la sanction du Sénat dont le comité « pour les questions commerciales » avait été saisi de nombreuses protestations de la part des Compagnies de chemins de fer. M. Fink, commissaire général du Syndicat des Grandes Compagnies de l'Est, appelé à diverses reprises devant ce comité, n'avait pas eu de peine à démontrer l'inefficacité de ce projet pour remédier aux abus qu'il visait.

Ainsi que le faisait remarquer M. Fink, les principales Compagnies, obligées de régler leurs prix de transport d'après ceux des voies navigables dont elles avaient à soutenir la concurrence, étaient déjà d'accord pour la mise en vigueur de tarifs uniformes et rationnels ; le mal dont on se plaignait provenait surtout de la difficulté d'assurer complètement leur application, tant qu'il était loisible à une Compagnie faisant partie du Syndicat de rompre cet accord ; le bill projeté, qui n'interdisait nullement les guerres de tarifs, ne pouvait améliorer en rien cette situation, ou plutôt il ne pouvait que l'aggraver, en ce qu'il prohibait entre les lignes concurrentes les arrangements pour le partage des transports, qui étaient plutôt favorables que nuisibles au public, parce qu'ils ôtaient aux Compagnies tout motif de recourir, soit aux préférences injustes, soit aux exagérations de tarifs, aussi bien qu'aux fractionnements de chargements et aux transbordements inutiles.

M. Fink concluait à ce qu'il ne fût retenu du bill projeté que les dispositions interdisant les préférences injustes et prescrivant la publicité des tarifs, complétées par l'obligation pour les Compagnies d'avoir des tarifs communs sur tous les points où elles étaient en concurrence, et de transmettre ces tarifs à une Commission d'experts désignés par le Gouvernement Fédéral qui donnerait force de loi aux décisions de cette Commission, les questions sur lesquelles ils n'arriveraient pas à s'entendre devant être résolues par des arbitres dont la décision leur donnerait la même force.

L'intervention du Gouvernement Fédéral devait être limitée, bien entendu, aux questions à trancher entre des lignes concurrentes traversant plusieurs États. Aux Commissions de chemins de fer de chaque État demeurait réservé, comme par

le passé, le contrôle sur les lignes qui n'offrent pas ce double caractère.

Il est certain que le système de réglementation proposé par M. Fink, par cela seul qu'il acceptait comme un fait d'expérience l'impossibilité d'une concurrence permanente entre les chemins de fer, était beaucoup plus pratique que celui du bill Reagan qui ne tenait aucun compte de ce fait. Dès lors qu'à raison de cette impossibilité de la concurrence les tarifs de chemins de fer devaient être soumis au contrôle des pouvoirs publics, il valait mieux, pour la facilité et l'efficacité de ce contrôle, que les Compagnies s'accordassent à l'avance pour s'assujettir à des règles uniformes et communes, établissant entre elles une certaine solidarité d'intérêts et de responsabilité à l'égard du public. Dans tous les États d'Europe, y compris l'Angleterre, la fusion des Compagnies et leur association sous forme de syndicats n'avaient fait que faciliter à cet égard la tâche des gouvernements, et il n'était pas douteux que la transformation analogue qui tendait à se faire en Amérique ne dût avoir les mêmes conséquences.

Il y avait lieu toutefois de reconnaître que l'établissement d'une Commission fédérale de contrôle rencontrait *a priori* un obstacle sérieux dans l'organisation politique de l'Union, qui laisse, ainsi que nous l'avons marqué plus haut, une indépendance complète à chaque État en matière de réglementation des chemins de fer. A moins de changer cette dernière organisation, l'action de la Commission fédérale eût pu être tenue en échec par la résistance des Compagnies exploitant des lignes situées complètement à l'intérieur d'un seul État. Il aurait fallu en venir à étendre, par une modification de la Constitution fédérale, la juridiction de la Commission supérieure à toutes les lignes de chemins de fer en général, et l'on ne serait pas même parvenu dans ce cas, disait-on, à mettre les tarifs à l'abri de toutes les perturbations, à cause de l'impossibilité de les imposer aux Compagnies étrangères, celles du Canada, par exemple, qui faisaient aux Compagnies américaines une concurrence très active.

Le fonctionnement d'une Commission fédérale, prétendait-on encore, eût trouvé un autre obstacle dans la constitution actuelle des divers réseaux et du personnel des Compagnies,

organisées en vue de se faire la concurrence au lieu d'exploiter chacune, comme dans d'autres pays, une région distincte. La concurrence effective faisait généralement place, il est vrai, à un partage de trafic opéré, soit complètement à l'amiable, soit par des arbitres de leur choix ; mais elles n'eussent pas accepté aussi volontiers les décisions d'une Commission gouvernementale, et, si elles s'étaient déclarées jusqu'à ce jour impuissantes pour obtenir de leurs agents l'exécution des conventions réglant ce partage et fixant des tarifs communs, il n'était pas à espérer que l'intervention du Gouvernement Fédéral fût à cet égard plus efficace.

L'organisation, soit d'un contrôle permanent et embrassant tous les détails de l'exploitation, comme celui qui existe en France, soit d'une sorte de tribunal des chemins de fer intervenant seulement pour la solution des différends entre les Compagnies, ou entre elles et le public, comme celui qui existe en Angleterre, eût eu en définitive à faire face à des conditions toutes différentes de celles des chemins de fer dans ces deux pays.

Étant donnée enfin la situation des chemins de fer aux États-Unis, il n'était pas bien sûr qu'il y eût bénéfice, soit pour le public, soit pour les Compagnies, à faire intervenir le Gouvernement Fédéral dans leurs affaires, où celles-ci avaient joui jusqu'alors d'une pleine autonomie. Pour les transports à de grandes distances, la concurrence des voies navigables et la crainte de voir surgir d'autres lignes rivales paraissaient suffire pour prévenir les abus de la coalition entre les Compagnies ; ceux-ci n'avaient jamais acquis une gravité réelle que pour les transports à de petites distances, sur lesquels le contrôle des Commissions de surveillance instituées dans chaque État pouvait seul s'exercer avec une réelle efficacité.

D'autre part, les Compagnies pouvaient toujours porter devant les tribunaux les cas de violation des conventions qu'elles avaient passées entre elles, dès que ces conventions n'avaient rien d'illégal, et la sanction gouvernementale ne devait rien ajouter aux moyens dont la justice ordinaire disposait pour les réprimer.

En dernier lieu, les hommes les plus compétents en ces matières, et M. Fink lui-même, dans leurs dires devant le Comité

spécial des chemins de fer, nommé au sein du Congrès avaient conclu à ce que, pour le moment, on devait se contenter d'instituer une Commission d'enquête, chargée d'étudier les diverses questions économiques et commerciales se rattachant à l'exploitation des chemins de fer et de soumettre les résultats de ses études au Congrès. Ils pensaient que, pour faire cesser les plaintes contre les chemins de fer, plutôt que d'édicter des lois dont les prescriptions eussent été aussi difficiles à préciser que l'exécution à poursuivre, il convenait avant tout d'éclairer l'opinion publique dont l'action devait être beaucoup plus efficace sur les Compagnies pour réformer le petit nombre d'abus réellement susceptibles d'appeler de sérieuses réformes.

Tels étaient les arguments sur lesquels le Sénat s'était appuyé pour repousser le bill Reagan. Mais la question n'en devait pas moins rester à l'ordre du jour. A peine le bill Reagan enterré, et dès le début de l'année 1880, un nouveau bill était pris en considération par la Chambre des Représentants. Ce bill portait du principe que, si le Congrès n'a point le droit de légiférer en ce qui concerne la matière dans un État seul, ce droit, il le possédait dans sa plénitude quand il s'agissait des transports d'État à État. Il commençait, en conséquence, par instituer, sous le nom de *Board of Railroad Commissioners*, une Commission supérieure des chemins de fer, analogue à celle qui existait déjà en Angleterre ; il investissait d'un contrôle général sur les transports et déterminait ses attributions spéciales. Il devait appartenir à cette Commission de prescrire tels comptes rendus qu'elle jugerait convenables de l'exploitation des chemins de fer sous sa juridiction, d'examiner leur comptabilité, de vérifier les plaintes que soulèveraient leurs tarifs et surtout leurs tarifs différentiels, de s'enquérir des conditions des systèmes de *pools*, de fixer enfin le régime des transports d'un État à l'autre. Les dispositions du bill à ce dernier point de vue n'étaient pas nombreuses, mais elles étaient fort importantes. Ainsi il interdisait à toute Compagnie d'exiger plus qu'une juste rémunération de ses services, et punissait toute *extorsion* d'une amende de 1000 dollars, outre le paiement à la partie lésée de dommages-intérêts s'élevant à trois fois le montant du dom-

mage encouru. Il prohibait le système des rabais, dont il était fait un usage vraiment abusif, et en prescrivant qu'aucune Compagnie ne devait avoir le droit soit direct, soit indirect, d'imposer aux uns, « pour une même somme de services, et dans les mêmes conditions, des taux de transport qu'elle diminuerait pour d'autres », il supprimait les tarifs différentiels dans le transit d'État à État. Aussi ce bill reçut-il du public un excellent accueil : « Ce n'est pas tout ce qu'il faudrait, écrit le *Daily Commercial Bulletin*, mais c'est assez pour mettre le pays à même de se faire progressivement une idée nette de cette grande question. Cette question, la nouvelle loi la maintiendra constamment sous les yeux du public, et forcera les Compagnies de chemins de fer à désormais agir avec plus de modération financière et un plus grand respect de l'opinion que par le passé ».

Mais les administrateurs des Compagnies parvinrent encore, grâce à leur énorme influence, à paralyser les efforts faits au Congrès pour l'adoption de la loi ; mais l'affaire restait à l'ordre du jour, et c'était dès cette époque l'opinion de gens en mesure d'être bien informés qu'un jour ou l'autre une loi interviendrait dans l'espèce. Au cours de l'année 1882, l'opinion publique s'occupait volontiers d'un discours prononcé récemment par M. James M'Dhill, de l'Iowa, au sein du Sénat Fédéral. M. James M'Dhill avait fait partie pendant trois années de la Commission des chemins de fer de son État, et il passait pour parfaitement connaître la question sous toutes ses faces. Il proposait de constituer, sous le nom de *National Board of Railway Commissioners*, un comité national de contrôle des voies ferrées, comité qui se composerait seulement de trois personnes : un ingénieur, un négociant, un homme de loi, tous les trois bien au fait, d'ailleurs, de ce que sont les chemins de fer aux points de vue technique, commercial, légal. La mission de cette Commission ainsi composée consisterait à recevoir toutes les plaintes des particuliers contre les agissements des Compagnies ; à les vérifier, à engager les Compagnies à réparer les torts dont les particuliers auraient réellement souffert, et, sur leur refus, à signaler les faits au Congrès lui-même. La Commission devait réunir, en outre, des données statistiques et des renseignements, soit

écrits, soit verbaux, sur certaines questions, telles, par exemple, que les tarifs différentiels, à l'égard desquels les esprits étaient divisés là-bas comme ici. M. M'Dhill n'avait pas caché d'ailleurs que, pour son propre compte, il trouvait cette sorte de tarifs injuste, et qu'il ne s'accommodait pas mieux des tarifs spéciaux et des concessions diverses plus ou moins secrètes que les Compagnies avaient pris l'habitude de sentir en faveur de certaines personnes et de certains intérêts.

Au début de l'année 1884, le Comité du Commerce de la Chambre des Représentants était saisi de 13 bills, qui, à en croire la *Nation*, « se proposaient de bouleverser tout le système de ce genre de communication et d'introduire dans leur régime des principes directement opposés à ceux qui les régissaient, ou, pour mieux dire, qui régissaient toutes les entreprises émanant de l'industrie privée ». La *Nation* se montrait surtout hostile à l'idée d'égaliser les tarifs par voie législative, qui faisait la base de l'un des 13 bills dont il a été question tout à l'heure, celui qui portait le nom de M. Mac Coid. Cette unification des tarifs lui paraissait une véritable atteinte aux droits de propriété des Compagnies de chemins de fer. Cependant, le *Journal de New-York* admettait la constitution d'une Commission fédérale des chemins de fer qui aurait connu des abus qui auraient pu se produire dans leurs relations avec le public, le commerce, l'industrie, et qui aurait été chargée de réprimer ces abus, mais sans avoir le droit de s'immiscer dans la fixation de ces tarifs eux-mêmes.

Pendant ce temps, le comité du Sénat chargé de rechercher les bases d'un *modus vivendi*, acceptable pour les deux parties, entre le public américain et les Compagnies de chemins de fer, continuait ses travaux avec une bonne volonté qui lui faisait honneur, mais qui n'aboutissait toujours point à des résultats précis ; ce qui n'était nullement merveilleux, au reste, tant la question était complexe, délicate, difficile, dans les conditions surtout où elle se posait aux États-Unis, avec leur organisation fédérative et leur défiance innée de toute centralisation. La Commission avait déjà entendu un des hommes les plus experts et les plus compétents en l'espèce, M. Fink, dont nous avons analysé plus haut la déposition à propos du bill Reagan. Elle allait appeler à sa barre M. Her-

rick, président de la *Produce Exchange*, MM. Henry Poor, Edward Atkinson, Georges Blanchard, le juge Russel, de la Commission du Massachusetts, etc., etc. Mais du choc des opinions très diverses — *quot capita, tot sensus*, pour ainsi dire — que ces personnages émettaient, la lumière ne jaillissait ni pour la Commission d'enquête, ni pour le public lui-même. Il semblait néanmoins que le nombre des partisans de l'intervention du Gouvernement Fédéral s'augmentât, et l'on peut même ajouter que, pour une foule de gens, il ne s'agissait que de savoir sous quelle forme cette intervention devait se produire, et dans quelles limites elle se maintiendrait. On était séduit par les résultats obtenus par la Commission du Massachusetts, qui exerçait certains droits de police et de surveillance vis-à-vis des chemins de fer, et qui possédait, dans la plus large mesure, le droit de leur donner des conseils ou de leur indiquer certaines mesures à prendre. Ses recommandations avaient été si judicieuses que les Compagnies les avaient presque toujours suivies à leur propre avantage et à la satisfaction du public. Pourquoi ne pas constituer pour l'ensemble du territoire fédéral un bureau analogue en l'investissant des mêmes attributions et même de pouvoirs plus généraux et au besoin coactifs ?

L'idée souriait fort à quelques-uns qui invoquaient l'exemple de la Grande-Bretagne ; mais d'autres la rejetaient absolument, parce que, disaient-ils, l'aire du Royaume-Uni est relativement petite, tandis que les États-Unis couvrent une superficie immense ; parce que le réseau anglais n'était que le septième du réseau américain ; qu'il n'existait pas en Angleterre cette variété d'intérêts et cette rivalité de port à port et de province à province si visible aux États-Unis, et qu'enfin tout le territoire anglais était occupé et cultivé, ce qui était loin d'être le cas pour l'Union américaine. Quoi qu'il en fût, l'opinion unanime était bien conforme à celle du *Commercial and Financial Chronicle* de New-York, à savoir qu'il y avait de graves inconvénients à faire traîner trop en longueur la solution de cette question : « Il est temps, grandement temps, s'écriait-il, d'en finir, et des intérêts aussi considérables que ceux qui se rattachent directement ou indirectement aux voies ferrées ne peuvent rester indéfiniment sous le coup d'une

menace de se voir un jour ou l'autre frappés à mort peut-être par quelque mesure inopportune ou malavisée provenant de l'initiative parlementaire. Si le Gouvernement est persuadé qu'il doit s'ingérer au nom de l'intérêt public dans le régime actuel des chemins de fer qui a été jusqu'ici un régime d'entière liberté, qu'il le dise hautement ; si mal il y a, qu'il propose hardiment le remède convenable, et qu'il le fasse adopter ou, du moins, qu'il dégage sa responsabilité ».

Le 18 janvier 1886, le *Select Committee des chemins de fer* du Sénat, présidé par M. Shelby M. Cullom, de l'Illinois, introduisait un bill nouveau et en même temps déposait un volumineux rapport pour servir d'exposé des motifs à ce bill. Après examen approfondi de la question, disait ce rapport, le comité était demeuré convaincu que ce qui occupait la première place dans les préoccupations du public, c'étaient les moyens à employer pour établir un contrôle effectif des autorités publiques sur les Sociétés par actions dont la puissance croissante devenait un danger pour le corps social tout entier. De toutes les Sociétés par actions, il n'en était pas dont les opérations fussent en plus étroit rapport avec la vie quotidienne de la nation que les Compagnies de chemins de fer. C'était donc à leur égard qu'une réglementation devait être instituée en premier lieu. Le comité évaluait, avec M. Edward Atkinson, le capital des chemins de fer au cinquième de la fortune totale des États-Unis. Les Compagnies occupaient une armée de 650 000 employés, sans compter les ouvriers travaillant à la construction des lignes nouvelles, et transportaient 400 000 000 de tonnes de marchandises par an, dont 200 000 000 de tonnes de denrées alimentaires et de combustibles. Le comité avait enrichi son rapport de nombreuses statistiques sur le commerce intérieur du pays, le trafic par les *trunk lines*, la récolte du coton, et les relations entre la production agricole et le commerce intérieur et extérieur.

Reprenant la question de savoir si le Congrès avait le pouvoir de réglementer le commerce, le comité faisait sienne la doctrine de la Cour Suprême des États-Unis, et donnait de son adoption des raisons lumineuses et irréfutables : « De l'interprétation juridique du mot *commerce* par la Cour Suprême, disait-il, il résulte jusqu'à l'évidence que la Consti-

tution l'emploie dans son sens le plus large, et que ce mot *commerce* s'applique non seulement aux opérations d'échange ou de trafic, mais encore aux instruments de ces échanges et de ce trafic comme les canaux et les autres moyens de transport. Le commerce d'une nation est fonction, et de sa puissance, et de la prospérité de ses membres. Dans l'état actuel de la civilisation, l'échange des produits de la terre et des objets manufacturés est essentiel au bien-être de la race humaine. Les moyens d'échange ne doivent pas rester indifférents à la nation et chaque gouvernement a le devoir d'assurer leur meilleure utilisation possible par un usage judicieux de son droit de réglementation ». Les chemins de fer, disait encore le comité, sont partout reconnus comme *common carriers*, et comme tels soumis à l'autorité des tribunaux pour tout ce qui concerne l'accomplissement des obligations imposées par la loi aux *common carriers*. La *Common law* leur interdit les *discriminations* personnelles ou locales, et en général les mesures de faveur. Son principe est que deux situations identiques appellent un traitement identique.

Les *discriminations* injustes étaient de beaucoup la source la plus importante de protestations contre l'administration des chemins de fer, et les partisans d'une réglementation législative ne manquaient pas d'invoquer cet argument de fait à l'appui de leur thèse. Mais les Compagnies résistaient mordicus sur ce point. Elles ne voulaient pas voir dans le transport par chemins de fer autre chose qu'un acte de commerce ordinaire de nature entièrement privée et ne se considéraient pas comme remplissant une fonction publique, *a public office and bound to the public*, comme dit un vieux texte de loi. Elles ne se croyaient donc pas obligées d'assurer à chaque citoyen un traitement égal. Elles plaçaient les *discriminations* personnelles et locales sous l'égide du droit commun, forçant ainsi le Congrès à intervenir pour introduire un peu de justice dans leurs rapports avec le public. « De même que pour le *common carrier*, continuait le rapport, et de même que pour l'entrepreneur qui a un privilège de transport sur une voie publique, les droits et obligations des chemins de fer vis-à-vis de la communauté et des autorités publiques sont essentiellement différents des droits et obligations d'une so-

ciété par actions non privilégiée, ou ne remplissant pas une fonction publique. C'est cette distinction qui nécessite et justifie une intervention législative destinée à sauvegarder les intérêts des simples particuliers. L'État ne sort pas de son droit strict en intervenant de cette manière, puisque la ligne ferrée est, en tant que voie publique (*public highway*), nécessairement soumise à la même réglementation que cette dernière. Mais une telle réglementation, si l'on part de ce principe, doit être restreinte à une simple police de circulation, et rien ne vient justifier une intervention des autorités publiques dans le domaine de l'exploitation commerciale d'une Compagnie, puisque la construction et l'exploitation des voies ferrées se sont faites aux États-Unis en dehors de l'État. Il n'y a eu là qu'une œuvre de l'initiative privée. De force au début, de gré plus tard, on a laissé aux mains des sociétés par actions la construction et l'exploitation des voies ferrées ; et puisqu'elles assumaient par là des fonctions normalement à la charge de l'État, il était juste qu'en retour elles fussent autorisées à percevoir des péages leur permettant de se couvrir de leurs débours et d'assurer une juste rémunération aux capitaux engagés dans l'entreprise. »

« La seule raison qui justifie l'existence des Compagnies de chemins de fer est qu'elles remplissent une fonction que l'État ne veut pas ou ne peut pas assumer, donc fonction publique au vrai sens du mot. L'accomplissement de cette fonction nécessite une mise de fonds considérable. Une rémunération était donc légitime sous une forme ou sous une autre. Restait à trouver le moyen de l'obtenir. Le procédé le plus commode et le plus équitable parut être d'autoriser les Compagnies à la demander aux personnes faisant usage des chemins de fer ; en d'autres termes, on institua des taxes pour chaque opération de transport de voyageurs ou de marchandises, au lieu de faire peser un impôt sur l'ensemble de la population. En concédant aux Compagnies le droit de lever ainsi un véritable impôt sur les opérations de transport, même avec cette réserve expresse ou implicite que cet impôt serait raisonnable, on consacrait à leur profit un monopole des transports sur leurs propres lignes, et, du moment qu'il y avait monopole, la prudence commandait impérieusement d'en soumettre

l'exercice à une réglementation et à un contrôle rigoureux des autorités publiques. En leur qualité d'agents de l'État chargés de s'occuper des moyens de transports, les Compagnies de chemins de fer sont tenues de faire régner la justice et l'équité dans leurs rapports avec tous les citoyens et ne doivent, pas plus que l'État lui-même, pratiquer le favoritisme et les *discriminations*. La nature publique des Compagnies de chemins de fer a été uniformément maintenue par les Législatures et les Cours de tous les États.

« Ces principes, continuait M. Cullom, ne sont plus contestés depuis les arrêts rendus par la Cour Suprême dans les *Granger Cases*, arrêts qui ont eu pour effet de déterminer la portée des obligations des Compagnies. Mais si l'on considère l'influence souveraine que des agents aussi puissants de civilisation, maîtres de ruiner ou d'enrichir à volonté les villes et les États, exercent sur le développement et le progrès commercial d'un pays, il saute aux yeux que le Gouvernement doit être maître de contrôler l'exercice d'un pouvoir aussi exorbitant, en se plaçant simplement sur le terrain de l'intérêt public et sans avoir besoin d'invoquer l'existence d'une sorte de monopole au profit de la Compagnie. »

Puis le rapport faisait toucher du doigt quelques-unes des difficultés qui empêchaient la réglementation locale d'être pleinement efficace. Une réglementation absolue et compréhensive, disait-il, du système de chemins de fer des États-Unis devrait instituer un contrôle officiel s'exerçant à chaque stade de l'existence de la Compagnie, depuis l'octroi de la *charter* jusqu'à la mise en pleine exploitation de tout le réseau. Les autorités publiques, à n'en pas douter, étaient dans leur ensemble investies d'un pouvoir suffisant de surveillance ; mais il y avait un tel morcellement de la compétence entre les États et le Gouvernement Fédéral qu'il était difficile, pour ne pas dire impossible, d'appliquer le même système à l'ensemble des réseaux nationaux. La solution du problème eût pu être grandement facilitée par l'attribution exclusive au Gouvernement Fédéral de la compétence sur les opérations des Compagnies. Mais il ne fallait pas songer à modifier la Constitution avant d'avoir fait la preuve par les faits que les pouvoirs du Congrès étaient insuffisants pour établir une réglementation

efficace. La témérité des administrateurs de chemins de fer, ajoutait le rapport, obligeait à établir une distinction entre ce corps d'administrateurs lui-même et la Société représentée par ses actionnaires et ses obligataires. L'existence d'un corps d'administrateurs irresponsables, de l'avis du comité, résultait des lacunes de la loi qui leur permettaient de s'affranchir de toute surveillance réelle. Au contraire, quelques-unes des Compagnies les plus prospères de l'Union, pourtant pas mieux partagées que d'autres au point de vue des avantages naturels, trouvaient le moyen de ne soulever qu'un petit nombre de récriminations. Ce fait, joint à l'observation constante que les Compagnies les plus solides étaient aussi celles dont les relations avec le public étaient les plus correctes, montrait bien que, dans l'industrie des chemins de fer comme ailleurs, une exploitation sage et honnête était encore le meilleur moyen de réussite.

M. Cullom terminait son rapport en formulant les conclusions suivantes :

1^o L'intérêt public exige une réglementation des transports parce que, en l'absence d'une telle réglementation, le transporteur est partie au procès et en même temps seul maître de trancher les conflits qui s'élèvent entre lui et son client en matière de tarifs ou de *discriminations*.

2^o Il appartient au Congrès d'élaborer cette réglementation, et d'empêcher les *discriminations* personnelles et locales et autres abus. La Constitution lui en donne le pouvoir, et tout citoyen est fondé à réclamer sa protection contre des abus que seule une législation nationale peut réformer.

3^o Une législation fédérale est encore nécessaire pour connaître de tels détails qui ne rentrent pas dans la compétence des juridictions locales et qui jusqu'à présent ne sont donc pas punis par la loi.

4^o Une telle législation est encore désirable comme étant seule capable d'imprimer à la réglementation ce caractère d'unité qui lui est indispensable.

5^o Si le Congrès refusait de légiférer, il y aurait là une approbation tacite des efforts faits par les Compagnies pour introduire des méthodes d'exploitation conformes à leurs seuls intérêts.

« Qu'un problème aussi important et aussi délicat puisse être

tranché du premier coup d'une façon idéale, concluait le rapport, c'est ce que tout homme raisonnable se refuse à croire. Que les Compagnies, laissées à elles-mêmes, arrivent à un résultat, c'est encore bien plus improbable, à en juger par l'expérience du passé. Mais qu'une solution satisfaisante pût être obtenue sans une intervention législative », c'est là une hypothèse que le comité refusait d'envisager.

Le comité, en résumé, établissait que le mal suprême (*paramount evil*) était la pratique des *discriminations*. On voit donc combien le point de vue avait changé depuis le dépôt du rapport Windom. Il ne s'agissait plus d'obtenir des transports à bon marché, — on les avait, — mais bien d'obtenir des tarifs égaux pour tous.

M. Cullom, dans son rapport, consacrait quelques pages à la théorie des tarifs et essayait de fixer les cas qui justifient l'emploi des tarifs différentiels. Il voyait dans la publicité le meilleur moyen d'éviter les abus. Il terminait en demandant l'établissement d'une Commission nationale chargée d'appliquer la réglementation à établir.

Au rapport était joint un bill qui commençait par déterminer les entrepreneurs et les opérations de transport auxquelles la nouvelle réglementation devait s'appliquer ; puis il déclarait que les tarifs perçus devaient être raisonnables, prohibait les *discriminations* injustes sous la sanction de certaines pénalités, et s'occupait de l'application de la loi par les Cours des États-Unis. Les entrepreneurs des transports devaient fournir toutes les facilités raisonnables au trafic empruntant plusieurs réseaux. Il était défendu d'exiger plus pour un court transport que pour un plus lointain, sauf au transporteur à démontrer que cette surtaxe était juste, et aussi sauf dispense par la Commission de l'observation de cette règle. Un autre article du bill enjoignait aux *common carriers* de déposer leurs tarifs et classification au bureau de la Commission du commerce entre États pour être portés à la connaissance du public par les soins de la Commission et de la manière qu'elle l'entendrait. Le bill déterminait encore les pouvoirs des tribunaux à cet égard. Enfin le bill Cullom prévoyait encore la création d'une Commission de cinq membres choisis par le Président de l'Union et confirmés par le Sénat.

« Les cinq premiers membres devaient rester en fonctions, l'un deux ans, le second trois ans, le troisième quatre ans, le quatrième cinq ans, et le cinquième six ans, à dater du 1^{er} juillet suivant l'application du bill. Trois des commissaires au plus devaient appartenir au même parti politique. Plusieurs articles fixaient à la Commission les limites de sa compétence. Elle devait avoir pleins pouvoirs pour obtenir tous les renseignements nécessaires à l'accomplissement de ses fonctions ; elle pouvait être prise comme arbitre pour la solution amiable des différends entre les Compagnies et les particuliers ; et assurer une prompte exécution judiciaire de ses sentences. Chaque commissaire devait recevoir un traitement de 7 500 dollars. »

Tel était le bill Cullom qui, amendé et modifié, allait devenir la loi du 4 février 1887. Au mois de mai 1886, le bill entrant en discussion devant le Sénat. Grâce aux efforts du sénateur Camden, la clause de *long and short haul* était modifiée et remplacée par un article établissant une échelle de tarifs proportionnelle au transport effectué, et les pouvoirs discrétionnaires de la Commission sur ce point étaient abolis. Un autre amendement modifiait la compétence des Cours, et leur ordonnait de juger en équité dans les litiges nés de l'inobservation des sentences de la Commission. Les modifications introduites tendaient donc à faire de la Commission projetée un organisme du type *mandatory*, alors que le rapport Cullom avait eu principalement en vue la Commission du Massachusetts.

Enfin, en décembre 1886, après de nombreuses discussions parlementaires, un *Conference Committee*, composé de membres du Sénat et de la Chambre des Représentants, adoptait une rédaction définitive du bill Cullom. Le nouveau projet était aussitôt présenté au Congrès, qui, le 4 février 1887, en faisait une loi sous le nom officiel de : *An Act to regulate commerce*.

A la différence de la Constitution fédérale qui a servi de modèle aux Constitutions des États particuliers, l'*Interstate Commerce Law* — nous lui rendons maintenant son appellation usuelle — a été elle-même imitée des législations locales et en particulier de celle du Massachusetts ; c'est donc pour nous

une édition corrigée et augmentée d'un ouvrage déjà lu. Comme ces législations des États particuliers, elle commence par poser certains principes d'ensemble, puis crée une Commission de contrôle pour veiller à l'application de ces règles générales. Voici les principales dispositions de la loi.

L'article 1 interdit les tarifs déraisonnables et spoliateurs ; l'article 2 déclare illégale toute *discrimination* personnelle injuste, et l'article 3 prohibe toute *discrimination* déraisonnable entre localités ou entre différents genres de trafic. Ces trois articles forment les principes essentiels de la loi et sont calqués presque textuellement sur la loi anglaise de 1854. Le fait d'établir un tarif spoliateur a d'ailleurs de tout temps été déclaré illégal par la *Common law*. L'article 4 interdit à tout « *common carrier* soumis aux dispositions de la présente loi d'exiger ou recevoir une plus grande rémunération dans l'ensemble pour le transport des voyageurs ou des marchandises sous des circonstances et conditions semblables dans leur essence, pour une plus courte que pour une plus longue distance sur la même ligne, dans la même direction, la plus courte distance étant incluse dans la plus longue ». L'insertion de cette clause de *long and short haul* fut commandée par la fréquence de cette forme de *discrimination* au moment du vote de la loi. Le volume considérable du trafic à longue distance soumis à la concurrence entre les Compagnies avait amené des réductions dans les tarifs telles que les tarifs locaux pour les distances réduites étaient beaucoup plus élevés que les tarifs de transit. Les opinions étaient assez partagées sur l'opportunité qu'il y avait à introduire dans la loi cette clause de *long and short haul*. La Chambre des Représentants était favorable à son vote et à son application dans toutes les circonstances. Mais le Sénat avait bien prévu qu'une application rigide de la loi ferait perdre aux Compagnies une grande partie du trafic soumis à la concurrence et les amènerait ainsi à se rattraper sur le commerce local pour le plus grand dommage des deux parties. La Commission du commerce entre États reçut donc le pouvoir de suspendre après enquête l'application de l'article 4. Elle a eu assez souvent l'occasion d'exercer ce pouvoir.

L'article 5 interdit la pratique des *pools*. Aucune clause de

la loi n'a donné lieu à des débats plus ardents. Elle recrutait ses plus chauds partisans parmi les Représentants, alors que le Sénat s'y montrait résolument hostile. La Chambre était persuadée que le maintien de la concurrence en matière de tarifs allait produire des résultats meilleurs pour le public que le régime des ententes entre chemins de fer. L'expérience a démontré l'absolue fausseté de ce point de vue.

L'article 6 oblige les Compagnies à imprimer leurs tarifs et à les mettre à la disposition du public. Toute augmentation de tarifs ne pourra intervenir que dans un délai de dix jours de la notification au public : le délai sera réduit à trois jours en cas de réduction. Un exemplaire des tarifs devra être déposé à la Commission du commerce entre États.

Aux termes de l'article 7, il est interdit à toute Compagnie d'interrompre sans nécessité les transports entre le point de départ et le point d'arrivée de manière à décomposer artificiellement une opération de transport entre États en deux opérations de transport interne.

Les articles 8, 9 et 10 fixent les pénalités à appliquer pour violation de la loi. Certaines sont punies d'une amende, d'autres le sont d'une amende et d'un emprisonnement. Dans le cas spécial de la Compagnie de chemins de fer, c'était primitivement l'agent coupable de l'infraction qui seul avait à supporter les conséquences pénales de son acte. Il y avait là une lacune à combler. Quand un agent de chemins de fer commet une infraction à la loi, c'est généralement avec la complicité de la Compagnie qui l'emploie ; cette dernière aurait donc dû, en toute justice, partager avec son agent les conséquences pénales de la situation ainsi créée. Le remède fut apporté, comme nous le verrons plus loin, par la loi Elkins, qui a posé le principe de la responsabilité pénale des Compagnies.

Aux termes de l'article 11, il est créé pour assurer l'exécution de la loi une Commission dite *Interstate Commerce Commission*, composée de cinq membres choisis par le Président de l'Union avec approbation du Sénat. Trois Commissaires au plus pourront appartenir au même parti politique. Les membres de la Commission ne pourront être porteurs de valeurs de chemins de fer et ne pourront, pendant la durée de

leurs fonctions, se consacrer à aucune entreprise commerciale. Avant la loi de 1906, ils étaient élus pour six ans, avec un traitement annuel de 7 500 dollars (art. 18). Le siège principal de la Commission (art. 19) est établi à Washington.

Les articles 12 à 21 inclus définissent en détail les attributions de la Commission. La Commission a pleins pouvoirs pour faire des enquêtes, examiner la comptabilité des Compagnies et recueillir des témoignages. Un témoin ne peut refuser de déposer sous prétexte que son témoignage pourrait le compromettre. Mais la loi proclame « qu'une déposition de ce genre ne pourra être invoquée contre son auteur et le faire impliquer dans le procès ». Les poursuites peuvent avoir lieu sur une plainte d'un particulier ou sur l'initiative de la Commission elle-même. Quand la Commission fait une enquête, elle doit faire un rapport écrit indiquant les raisons sur lesquelles elle base sa conclusion. Si elle se trouve en présence d'une violation de la loi, elle peut ordonner aux coupables de se désister de leurs actes illégaux et fixer le chiffre des dommages-intérêts à payer à la partie lésée.

Les décisions de la Commission n'ont pas cependant la même force exécutoire qu'un jugement rendu par un tribunal. La Compagnie contre qui est dirigée une décision peut affecter de l'ignorer, et l'observation n'en devient obligatoire qu'après jugement d'un tribunal procédant en équité. Quand une Compagnie néglige de se conformer à une décision de la Commission, celle-ci peut s'adresser à une Cour de circuit pour en obtenir l'exécution. Dans ce cas, les conclusions de fait présentées par la Commission doivent être acceptées sans discussion par la Cour, comme constituant une *prima facie evidence as to each and every fact found*.

Chaque entrepreneur soumis à l'autorité de la loi doit fournir à la Commission un rapport annuel, comprenant des renseignements statistiques détaillés sur la capitalisation, le personnel, le montant des affaires et le chiffre des recettes et des dépenses de toute nature et aussi « un exposé complet de la situation financière de la Compagnie avec la balance pour l'année échue ». Enfin la Commission a aussi le pouvoir de prescrire un système uniforme de comptabilité pour toutes les Compagnies.

Telles sont, brièvement résumées, les dispositions essentielles de la loi de 1887, telles qu'elles ont été votées primitivement ou modifiées par les légers amendements du 2 mars 1889, du 11 février 1893 et du 11 février 1903 (1). Pour voir comment elles ont été appliquées en fait, nous allons étudier successivement la réglementation des tarifs, la question des *pools* et le rôle de la Commission du commerce entre États.

BIBLIOGRAPHIE

Report of the Cullom Committee (Senate Report 46-49th Congress, 1st session).

1st Annual Report of the Interstate Commerce Commission.

FREDERICK N. JUDSON. — The Law of Interstate Commerce.

EMORY R. JOHNSON. — American Railway Transportation.

MEYER (B.-H.). — Railway Legislation in the United States.

LAVOINNE et PONTZEN. — Traité des chemins de fer américains.

L.-P. DUBOIS. — Les chemins de fer aux États-Unis.

Railroad Gazette, années 1886 et 1887.

Économiste français, années 1879, 1880, 1882, 1884, 1885, 1887.

(1) Nous étudierons dans deux chapitres spéciaux les modifications introduites par la loi Elkins du 19 février 1903 et par la loi Hepburn du 29 juin 1906.

CHAPITRE IX

LA LOI DU 4 FÉVRIER 1887 ET LA QUESTION DES TARIFS DIFFÉRENTIELS.

SOMMAIRE. — Base théorique des tarifs, p. 148. — Coût du service, valeur du service rendu, p. 148. — Deux catégories de dépenses des chemins de fer : dépenses fixes et dépenses d'exploitation, p. 148. — Les trois quarts des dépenses sont des charges constantes, quelle que soit la prospérité du chemin de fer, p. 148. — Variations du coût du transport, p. 148. — Impossibilité théorique de baser un tarif sur le coût du service, p. 150. — Le coût du service détermine la limite extrême de l'abaissement des tarifs, p. 150. — Impossibilité de le calculer exactement, p. 151. — Principe de *charging what the traffic will bear*. Il détermine la limite extrême que les tarifs ne doivent pas dépasser, p. 152. — Classification des marchandises, p. 153. — Elle peut être basée sur la rapidité plus ou moins grande du transport, p. 154, — ou sur les différences matérielles entre les diverses catégories de marchandises, p. 154. — La base réelle est la valeur du service, p. 154. — Nécessité d'opérer certains transports à des tarifs inférieurs au coût moyen, p. 155. — Abus du système actuel de classification, p. 156. — *Discriminations*, p. 157. — Définition, p. 157. — *Discriminations personnelles*, p. 158. — Impossibilité de les justifier théoriquement, p. 158. — Elles ont donné naissance aux *trusts*, p. 159. — *Discriminations locales*, p. 161. — Se justifient théoriquement, p. 161. — Sont nécessaires dans la pratique, p. 161. — Exemple des producteurs d'huîtres du Delaware, p. 162. — Les tarifs différentiels seuls peuvent amener le bon marché des transports, p. 165. — Tarifs proportionnels à la distance, p. 165. — Leur injustice et leurs inconvénients, p. 165. — Les *lois de prorata* votées au cours de l'agitation des *Grangers* sont restées lettre morte, p. 166. — Le principe de la valeur du service comme base des tarifs aboutit donc logiquement à la classification et aux tarifs différentiels, p. 166. — Valeur relative des deux principes du coût et de la valeur du service, p. 167. — Le principe de la valeur du service est le plus anciennement appliqué, p. 167. — C'est également le plus équitable, p. 168. — Sa portée réelle : il tend à proportionner les tarifs à la capacité de paiement des marchandises, p. 169. — Difficultés pratiques de déterminer la capacité de paiement : problème analogue à celui de l'impôt, p. 170. — Antagonisme entre la doctrine de la libre concurrence en matière de chemins de fer et le principe de la valeur du service, p. 171. — Le principe du coût du service engendre des tarifs élevés, p. 171. — Conclusion : la classification et les tarifs différentiels en principe sont légitimes et nécessaires, p. 171. — Les tarifs préférentiels sont toujours injustes, p. 172. — Limites à apporter à l'application des tarifs différentiels : antagonisme entre le trafic local et le trafic de transit, p. 172. — Légitimité du principe des *discriminations locales* et abus auxquels a donné lieu son application, p. 174. Les lois de court transport (*short haul laws*), p. 176. — Impossibilité d'interdire le *short haul system* d'une façon absolue, p. 176. — Une mesure de ce genre ruinerait le trafic de transit sans grand profit pour le trafic local, p. 177. — Doctrine modérée de la Commission de l'État de New-York, p. 178. — Elle a été adoptée par la jurisprudence postérieure, p. 179. — Exemple des nations européennes : France, Allemagne, Angleterre, p. 179. — Solution adoptée par la loi du commerce entre États, p. 180. — Pouvoirs d'appréciation laissés à la Commission, p. 181. — Conclusion, p. 181.

L'*Interstate Commerce Law* est la première tentative sérieuse d'une réglementation générale des tarifs de chemins de fer. Avant d'étudier ses dispositions et ses résultats, il convient tout d'abord de rechercher sur quelle base théorique le Congrès s'est placé pour édifier une semblable réglementation.

Toute opération de transport donne lieu à la perception par le transporteur d'un prix qui peut être fixé d'après deux systèmes opposés. Le premier système consiste à faire de ce prix la représentation des frais occasionnés par l'opération de transport ; le deuxième base la rémunération due au transporteur sur la valeur du service rendu. Au point de vue rationnel, c'est, semble-t-il, la première méthode qui devrait prévaloir. La pratique journalière des faits nous montre que jusqu'ici toutes les tentatives faites pour baser une échelle de tarifs sur le coût du service ont abouti à un échec.

Les dépenses de chemins de fer se partagent en deux grandes classes : les charges fixes, et les dépenses d'exploitation, qui se subdivisent elles-mêmes en frais d'entretien et de construction des voies, frais de personnel, frais de traction. Les charges fixes s'élèvent environ à la moitié des dépenses totales de la Compagnie. Parmi les dépenses d'exploitation, il faut également distinguer les dépenses constantes et les dépenses flottantes qui varient avec l'importance du trafic de chaque réseau. On admet cependant en général qu'une bonne moitié de ces dépenses d'exploitation est indépendante du chiffre d'affaires fait par la ligne.

Nous arrivons donc à cette conclusion que les trois quarts des dépenses d'une Compagnie de chemins de fer sont des charges constantes, que cette Compagnie soit prospère ou non. Cette distinction entre les dépenses fixes et les dépenses flottantes est d'une importance capitale pour la compréhension exacte de la théorie des tarifs.

Il est inutile de s'étendre sur les raisons pour lesquelles le coût du service diffère avec chaque réseau, ou même avec chaque opération de transport. Certaines de ces raisons tiennent à la nature physique de la ligne exploitée. Il est clair qu'une voie comportant de fortes rampes ou des courbes nombreuses contribuera grandement à augmenter les frais de

traction. D'autres éléments très importants pourront encore intervenir, comme le poids et la vitesse des trains, les conditions climatériques plus ou moins favorables, etc. Cela suffirait à montrer combien il est difficile de déterminer avec une précision, même approximative, le coût d'un transport dans tel ou tel cas particulier. Mais ce n'est pas tout. Le coût du transport par tonne kilométrique variera avec la quantité de marchandises transportées et la distance. Il y a là deux facteurs qui seront totalement différents pour chaque cas particulier. Telle ligne servira surtout au transit, alors que telle autre ne pourra bénéficier que d'un trafic local ne lui permettant pas une pleine utilisation de son matériel roulant. Ou bien encore, telle Compagnie faisant surtout le transport des bestiaux et de l'huile devra retourner la plupart de ses wagons à vide. Dans ce cas, le prix du transport devra couvrir les dépenses nécessaires pour transporter les wagons pleins à l'aller et vides au retour, avant que ce prix commence à devenir rémunérateur. Au contraire, une autre Compagnie mieux placée pourra obtenir des marchandises pour remplir ses wagons vides, et alors tout tarif deviendra lucratif, qui couvrira la différence entre le transport des wagons vides et le transport des wagons pleins. On saisit donc toute la complexité des conditions qui peuvent affecter le coût du transport par tonne kilométrique.

Théoriquement, le coût du transport par tonne kilométrique se résout en deux portions : l'une afférente aux dépenses fixes, l'autre aux dépenses flottantes. Le premier élément s'obtient en divisant simplement le montant des dépenses constantes par la somme totale des tonnes kilométriques transportées. Le quotient ainsi obtenu sera inversement proportionnel à l'importance du trafic, mais les dépenses fixes formant les trois quarts des dépenses totales constitueront le facteur prépondérant dans la fixation des tarifs. Nous pouvons en conclure que le coût de transport de la tonne kilométrique sera inversement proportionnel à l'intensité du trafic. Donc, même en admettant qu'il soit possible d'établir pour chaque cas particulier un tarif basé sur le coût du service, ce tarif deviendrait inapplicable pour peu qu'il se produisit le moindre changement dans le volume des affaires, car le tarif ainsi im-

posé cesserait d'être rigoureusement basé sur le coût du service.

Mais ce n'est pas tout. Sous le régime de la concurrence, le trafic s'accroît à mesure que diminuent les tarifs. La logique rigoureuse du système nous conduirait donc à cette conclusion paradoxale que c'est le coût du service qui dépend des tarifs, et non les tarifs qui sont basés sur le coût du service. Mais il ne faudrait pas non plus généraliser imprudemment. Il peut être bon d'abaisser les tarifs, mais c'est à cette condition que l'augmentation consécutive du trafic n'augmente pas les frais d'exploitation d'une façon exagérée. S'il fallait, par exemple, aller jusqu'à doubler les voies, le remède serait pire que le mal. Des tarifs modérés ne se traduisent pas toujours par une augmentation des profits nets. En outre, l'abaissement des prix de transport ne peut pas amener indéfiniment une hausse correspondante dans le trafic ; il y a une certaine limite qu'il ne faut pas dépasser : le volume des affaires n'est pas indéfiniment extensible. Aussi, jamais une Compagnie n'opérera une réduction générale sur tous ses tarifs. Elle se bornera à faire des essais sur tel ou tel article ou même parfois se refusera à la moindre tentative d'abaissement.

Il y a donc un peu de vrai dans cette idée que le coût du service dépend du trafic, donc des tarifs. Mais si l'on dit que les tarifs sont déterminés par le coût du service, on aura formulé deux principes qui s'excluent mutuellement. On est donc logiquement conduit à cette conclusion que le coût du service seul ne peut pas constituer une base sérieuse pour l'édification d'un système de tarifs.

Mais il n'en est pas moins vrai que le coût du service détermine la limite extrême de l'abaissement des tarifs. Un chemin de fer convenablement administré ne peut pas exploiter à perte, à moins d'être aux mains de l'État qui équilibrera alors le passif par un impôt perçu sur l'ensemble des contribuables. C'est d'ailleurs une solution qui n'a jamais été sérieusement envisagée par personne. Les différences entre deux réseaux dans le coût du service se traduisent par des différences de profits, mais non par des différences de tarifs, et il ne saurait en être autrement. D'ailleurs, si on suivait ce principe à la lettre, on devrait l'appliquer à chaque partie d'une même ligne

et on arriverait à cette conséquence absurde qu'il faudrait mettre en vigueur un tarif spécial pour chaque mille de la ligne. D'un autre côté, si on basait un système de tarifs sur le coût moyen du service pour l'ensemble d'une ligne, il faudrait en faire autant pour l'ensemble des marchandises. Dans ce cas, l'élément différentiel existant dans chaque opération particulière serait complètement éliminé et, dans ce cas encore, nous n'aurions pas, en réalité, un tarif basé sur le coût du service.

Nous n'essaierons pas d'établir un compte exact des dépenses dont l'ensemble constitue le coût du service. Cette détermination n'entre pas dans le cadre de notre étude. Il faudrait d'abord calculer le taux exact des dépenses fixes par rapport aux dépenses flottantes dans chaque cas particulier, puis déterminer d'une façon précise dans quelle mesure une hausse donnée du trafic entraîne une élévation dans le coût du service. Ce n'est pas que le travail n'ait jamais été tenté, loin de là. Parmi les hommes qui se sont occupés spécialement de la question, nous pouvons citer en Amérique les noms de MM. Chanute, Morehouse, Fink, Kirkman, et en France ceux de MM. Baum, Jacquin, de la Gournerie et Brière. Mais de toutes ces estimations, établies souvent par des calculs très ingénieux, il n'y en a pas deux qui concordent. Et même, dans le cas contraire, le résultat obtenu eût été sans utilité pratique.

Le principe du coût du service pris comme base des tarifs, inapplicable, est demeuré inappliqué. Tous les hommes compétents, économistes, administrateurs de chemins de fer, législateurs, aussi bien en Amérique qu'en Europe, et aussi bien les partisans que les adversaires de la nationalisation des chemins de fer, se sont accordés à le considérer comme une pure chimère. Mais ne serait-ce pas, prétendent certains, la méthode la plus équitable? Avant de trancher la question, il convient de déterminer le principe qui actuellement préside à l'élaboration des tarifs. Nous serons alors à même de nous prononcer en toute connaissance de cause.

Une Compagnie de chemins de fer est une entreprise commerciale qui cherche à s'assurer le plus de bénéfices possible ; pour cela son premier objectif doit être d'augmenter son trafic

et de diminuer ses dépenses. Le meilleur moyen d'y arriver est d'abaisser les tarifs pour certaines classes de produits, certaines localités ou certains individus. On a reconnu qu'en abaissant les tarifs pour les produits à bon marché on créait un mouvement de trafic considérable. On reconnut aussi qu'en abaissant les tarifs aux endroits où il fallait soutenir la concurrence on s'assurait une grande partie du trafic qui sans cela eût pris une autre voie. On crut également qu'en abaissant les tarifs en faveur de certains individus, un chemin de fer augmentait ses recettes mieux qu'au moyen d'une diminution générale des tarifs.

Cela constitue le système de *charging what the traffic will bear*, c'est-à-dire de faire payer au trafic tout ce qu'il peut supporter, phrase qui a donné lieu à des interprétations bien malheureuses. L'homme qui proclame ce principe est comparé par les adversaires des chemins de fer aux barons pillards du moyen âge. Il est représenté comme dépouillant le public sans défense de tous les bénéfices qu'il a péniblement réalisés. La véritable signification du principe est tout à fait différente. Faire payer ce que le trafic peut supporter est tout autre chose que de demander ce que le trafic ne peut pas donner. C'est un principe qu'il est difficile d'appliquer avec intelligence, mais qui, judicieusement appliqué, répartit les charges de la manière dont elles peuvent être le plus facilement supportées et développe un large mouvement d'affaires qui ne pourrait exister autrement. Détourné de son sens véritable, il tend à justifier les tarifs de spoliation. C'est en adoptant cette regrettable interprétation qu'un administrateur de chemins de fer français, M. Solacroup, a pu écrire cette phrase, « vide de sens », au dire de M. Villey : « En matière de tarification de transports, il n'y a qu'une seule règle qui soit rationnelle : c'est de demander à la marchandise tout ce qu'elle peut payer. Tout autre principe est arbitraire ».

Le système de *charging what the traffic will bear* ne constitue pas à proprement parler la base sur laquelle sont édifiés les tarifs : il sert simplement à déterminer les limites maximales que les tarifs ne doivent pas dépasser, de même que le coût du service constitue la limite minimale au-dessous de laquelle ils ne doivent pas descendre. Entre ces deux extrêmes, les

tarifs varient avec la valeur du service et sont soumis à la loi de l'offre et de la demande. A ce point de vue, ils ressortiraient uniquement du droit privé, si les chemins de fer n'avaient un caractère quasi public qui justifie les restrictions posées par la loi au libre jeu de la concurrence. Le public a cru que les expéditeurs les moins favorisés étaient taxés de manière à permettre au chemin de fer d'accorder à d'autres expéditeurs des tarifs déraisonnablement bas, que, dans toutes les affaires, le maintien de la concurrence empêcherait de tels abus, et que, en l'absence d'une concurrence efficace, des lois devraient être promulguées pour empêcher les chemins de fer de réaliser des bénéfices beaucoup plus grands sur telles affaires plutôt que sur telles autres. C'est le but poursuivi par les *anti-discrimination bills*.

D'un autre côté, les hommes qui dirigent les chemins de fer ont soutenu que rien n'autorisait cette conception d'un tarif : qu'une semblable tentative pour sanctionner l'établissement de l'égalité complète, soit entre les classes, soit entre les localités, soit entre les individus, diminuerait les bénéfices et l'efficacité des chemins de fer, sans apporter aux expéditeurs les avantages attendus, et serait moins utile encore au public en général.

Le principe de baser les tarifs sur la valeur du service aboutit à la *classification* et à la *discrimination*. La classification est basée sur ce fait que le service rendu a une valeur différente suivant les marchandises transportées. La *discrimination locale* repose sur la différence d'utilité du transport suivant les places de commerce. Enfin, si le prix du transport d'une marchandise est plus élevé pour telle personne que pour telle autre, il y a *discrimination personnelle*.

Les effets des trois formes de tarifs différentiels : entre les différentes classes de marchandises, les localités et les individus, doivent être examinées séparément.

CLASSIFICATION. — La classification des marchandises s'opère de deux façons distinctes suivant la nature du service rendu.

1° La même marchandise peut être classée dans deux catégories différentes suivant le plus ou moins de rapidité du trans-

port. La question ne se pose pas en Amérique, à cause de l'existence des *express companies*. En France, au contraire, on distingue entre les tarifs de grande et de petite vitesse. Il y a là une différence de classification parfaitement légitime au point de vue de la valeur comme du coût du service. Un transport rapidement fait augmente la valeur des marchandises tout en coûtant plus cher à la Compagnie.

2^o Autrement importante est la classification des marchandises en différentes catégories : là encore, l'élément primordial est la valeur du service. L'influence du coût du service peut, il est vrai, se faire sentir, quand il y a une différence de poids, de volume ou de risque. Qu'un wagon ait un chargement de 2 000 kilos de paniers ou de 10 000 kilos de ferraille ou de sable, les frais de traction seront sensiblement les mêmes : la taxe perçue sera donc forcément bien plus élevée pour une tonne de paniers que pour une tonne de ferraille. La tare devient aussi un facteur important du coût. Des calculs ont démontré que la forme extérieure des articles transportés peut influencer d'une façon sensible sur le coût de la manutention aux points terminus. Les risques, quand ils sont à la charge de la Compagnie, ne sont pas non plus à négliger. Il faut tenir compte aussi de ce fait que certaines directions générales du trafic peuvent forcer une Compagnie à retourner une portion de ses wagons à vide. Enfin il y a des articles qui ont rarement l'occasion de voyager, tandis que d'autres font l'objet d'expéditions régulières par grandes masses qui permettent à la Compagnie l'utilisation la plus économique de son matériel. Les caractères spéciaux de chaque marchandise expliquent que deux articles de même valeur soient classés dans des catégories distinctes.

Il peut donc y avoir une différence et dans le coût de transport et dans les risques ; mais cette différence n'est jamais aussi considérable que la différence dans le tarif. Le chemin de fer n'établit pas sa classification d'après le prix de revient du service, mais d'après ce que le trafic peut supporter. Une tonne de bois de charpente a une si faible valeur que, s'il exigeait d'elle le tarif des étoffes par exemple, un chemin de fer ne trouverait plus de bois de charpente à transporter ; le trafic ne pourrait plus supporter de tarif plus élevé.

Une grande quantité de marchandises d'une faible valeur est transportée à des prix inférieurs, non pas simplement à la moyenne des tarifs, mais encore au coût moyen, c'est-à-dire à des prix qui, s'ils étaient appliqués à tout le trafic d'un chemin de fer, ne suffiraient pas à couvrir ses dépenses. On croit généralement que de telles affaires constituent une perte sèche pour le chemin de fer et que les autres affaires sont tarifées de manière à la couvrir. C'est une erreur. Tout tarif qui fait plus que couvrir les dépenses variables — c'est-à-dire les dépenses nécessaires pour mouvoir les wagons et une partie des salaires du personnel — est, pourvu que les affaires ne puissent pas être faites dans d'autres conditions, un tarif rémunérateur, puisqu'il permet de payer une partie des dépenses fixes. S'il s'agit de remplir des wagons qui autrement s'en retourneraient vides, tout tarif qui fait plus que couvrir la différence de dépenses entre le transport du wagon plein et le transport du wagon vide est un tarif rémunérateur. Si un administrateur refusait de telles affaires parce qu'elles ne paient pas leur part dans les dépenses fixes, il commettrait une lourde faute. Il réduirait son chiffre d'affaires et supporterait les mêmes frais. Les dépenses fixes doivent être principalement supportées par les genres d'affaires qui peuvent donner le plus facilement des bénéfices suffisants pour les payer, c'est-à-dire par les marchandises ayant de la valeur.

Aussi la classification est non seulement nécessaire, mais sa suppression serait un grand pas en arrière. Le peu qu'on tire d'un transport à bon marché diminue d'autant la part de dépenses fixes à imputer sur le restant du trafic. Ce système a permis le transport à meilleur marché des marchandises ayant le plus de valeur. Si les chemins de fer adoptaient la règle de ne faire des transports qu'à des prix moyens établis sur le chiffre total de leurs affaires, ils abandonneraient le transport du charbon et une grande partie de celui du grain, et le transport des objets de valeur ne serait pas diminué. Une augmentation de tarifs de 2 dollars par tonne triplerait le prix du charbon, alors que la même augmentation sur la voie passerait inaperçue. Ainsi la nourriture et le chauffage deviendraient plus chers et un préjudice serait causé à la fois aux chemins de fer et aux pays qu'ils desservent. Le prin-

cipe de la classification est le premier corollaire de la distinction entre dépenses fixes et dépenses variables.

Mais admettre la classification, cela n'implique pas l'approbation des abus indéniables auxquels elle donne lieu. Primitivement les tarifs de chemins de fer ne comprenaient que peu ou point de classification. On s'aperçut bien vite qu'une différenciation des tarifs rendait possible le trafic à bon marché et augmentait le chiffre des affaires. Mais, dans la pratique, le système de la classification est loin d'avoir atteint son plus haut point de perfection. Ses principaux défauts sont le manque d'uniformité, de stabilité, et souvent aussi de justice. Malgré les améliorations quotidiennes, il y a encore bien des progrès à faire. Le point faible du système actuel est que l'énorme pouvoir d'établir la classification réside uniquement entre les mains des administrateurs de chemins de fer qui sont à la fois juges et parties dans le débat avec le public pour la fixation des tarifs. Un contrôle des autorités publiques sur ce point aurait été le bienvenu.

Mais il ne faut pas non plus exagérer. Les abus d'une classification arbitraire ne sont pas les plus criants : leur champ est circonscrit dans d'étroites limites, car c'est l'intérêt des Compagnies d'appliquer des tarifs susceptibles d'accroître le trafic. Si les prix pour une classe sont trop élevés, les expéditions de marchandises de cette classe diminueront. Certes des erreurs peuvent se produire, mais, avec une Compagnie honnêtement administrée, elles seront réparées. Le grand avantage des *pools* est précisément d'uniformiser la tarification et d'écarter pour le public le risque d'être berné par une administration sans scrupules. Nous n'en déduirons pas qu'il y a identité d'intérêts entre les Compagnies et le public. Les faits sont là qui prouvent le contraire. L'harmonie rêvée entre ces deux antagonismes n'est, sous le régime de la propriété privée des chemins de fer, qu'une aimable utopie. Mais il serait absurde de passer d'un extrême à l'autre. A coup sûr, l'intervention des autorités publiques dans le contrôle de la classification est désirable. Mais l'établissement d'une classification par le Congrès est impossible, car cela supposerait de la part de ses membres des connaissances techniques qu'ils ne peuvent tous posséder. De plus, l'intérêt électoral

serait la cause de bien des mesures regrettables. Comment croire qu'un député qui représente un district produisant uniquement tel article puisse résister à la tentation de faire insérer cet article dans la quatrième classe au lieu de la troisième? Remplacer le système actuel par celui-là, ce serait tomber de Charybde en Scylla.

Il y a un moyen d'échapper à ce dilemme par l'institution de comités consultatifs analogues à ceux créés il y a quelques années dans certains pays d'Europe. En Allemagne, il y a des comités locaux élus par les Chambres de commerce et d'agriculture, et les administrateurs de chemins de fer sont tenus de prendre leur avis sur toutes les questions importantes concernant les tarifs. Les avis de ces comités n'ont aucun caractère obligatoire ; mais il ne faut pas oublier qu'en Allemagne les administrateurs de chemins de fer sont des fonctionnaires publics. Le système a d'ailleurs donné des résultats absolument excellents. En Italie, une loi de 1885 a prescrit une classification uniforme pour tous les réseaux, et un Comité composé d'administrateurs de chemins de fer, de fonctionnaires de l'État et de négociants notables est investi du pouvoir de reviser ces tarifs. En France, nous avons le système de l'homologation ministérielle. Notre classification, comme celle de l'Angleterre, aurait d'ailleurs grand besoin d'être simplifiée. Mais, quels que soient les abus auxquels elle ait donné lieu, la classification, d'une façon générale, se justifie par ses bons résultats.

En opposition à la classification, la *discrimination* peut être définie comme une inégalité dans la taxe perçue pour le transport d'une égale quantité de marchandises de même nature à la même distance et dans les mêmes conditions. Il n'y aura pas *discrimination* s'il n'y a pas identité entre les quatre facteurs : quantité et nature des marchandises, distances et conditions du transport, qui sont la base de l'établissement du tarif. Supposons qu'une Compagnie exige dans un cas 1 cent par tonne-mille pour transporter du bois entre Hartford et New-York, et dans un autre cas 2 cents. Il y aura *discrimination*. La cause peut en être que les expéditeurs sont deux personnes différentes, ou bien que, dans le premier cas,

le bois a été chargé à Hartford, et dans le second cas à Boston. Une *discrimination personnelle* est ordinairement appelée *tarif préférentiel* ; une *discrimination locale* prend le nom de *tarif différentiel*.

DISCRIMINATION PERSONNELLE. — Nous avons vu que les différences basées sur la classification étaient essentiellement légitimes. Il est difficile au contraire de trouver un principe scientifique qui justifie les distinctions entre deux expéditeurs pour le même service. Ce sont les *discriminations personnelles* qui ont donné lieu aux abus les plus criants ; mais il ne faut pas porter sans jugement une condamnation générale. Le fait d'établir une distinction entre le chargement suffisant et le chargement insuffisant à remplir un wagon se défend jusqu'à un certain point, et il est bien rare qu'il ne soit pas pratiqué sous une forme ou sous une autre. En réalité, il y a plutôt là un fait qui rentre dans le domaine de la classification et qui se justifie par les mêmes arguments que les différences de tarifs pour les transports à grande et à petite vitesse par exemple. Quand le wagon est à moitié vide, les marchandises coûteront plus cher à transporter que s'il est plein. La difficulté est de trouver l'unité de classification au-dessus de laquelle les tarifs seront égaux pour tout le monde. Sera-ce le *pound*, le quintal, la tonne, le wagon ? Y aura-t-il même seulement une unité ? Aux États-Unis, l'unité communément admise est le quintal de 100 *pounds*, à cause de la contenance variable des wagons qui oscille de 20 à 60 000 *pounds*. La classification cependant spécifie généralement la charge minima qui permet à l'expéditeur d'obtenir les tarifs d'un wagon plein. Naturellement il en coûte moins pour transporter le chargement d'un wagon plein que celui d'un wagon à moitié vide. Mais cela tient uniquement au montant de la tare. Si des objets sont emballés de manière à garnir tout le wagon, la charge inutile sera grandement diminuée. En tout cas, il est presque impossible de fixer la différence exacte du coût qui ne correspond pour ainsi dire jamais aux énormes différences de tarifs qu'on trouvait avant la loi de 1887. Même en adoptant le principe du coût du service comme base des tarifs, la distinction entre les chargements remplissant un wagon et les petites expéditions ne se justifie qu'en partie et

aboutit le plus souvent à un traitement injuste envers les petits négociants. Mais il serait difficile de prendre le *pound* comme unité de classification. Une réduction sur la quantité, pourvu qu'elle soit modérée et accordée sans partialité, ne peut être vue d'un mauvais œil et contribue à augmenter l'efficacité des chemins de fer comme moyens de transport.

Voilà donc une première catégorie de différences qui peut se justifier dans une certaine mesure. Mais que dire de ces énormes *discriminations* personnelles que nous ont révélées les dépositions faites au moment du vote de la loi de 1887? C'est l'un des plus graves inconvénients résultant des méthodes d'administration des chemins de fer aux États-Unis. Le commerce se conforme à presque tous les systèmes de classification et quelquefois même s'accommode des tarifs différentiels locaux. Mais, lorsque deux individus dans les mêmes circonstances sont traités d'une manière différente, il n'y a point d'accommodement possible.

On a souvent invoqué en faveur de ces pratiques la nécessité de faire des réductions pour les transports en grande quantité; mais une différence dans les tarifs qui n'est pas basée sur une différence correspondante dans le coût perd toute raison d'être. Que le chargement d'un train comprenne les envois de dix expéditeurs à dix destinataires, ou d'un seul expéditeur à un seul destinataire, le coût du transport est sensiblement le même. Mais la question ne se pose généralement pas sous cette forme. Quand il y a *discrimination* en faveur d'un gros négociant, généralement très peu de wagons sont expédiés à la fois. L'expéditeur favorisé voit ses marchandises transportées aux mêmes conditions que celles de ses concurrents, et des tarifs spéciaux ne lui sont concédés que parce qu'il prend l'engagement de faire transporter un certain nombre de wagons par mois ou par an. Le coût du transport pour la Compagnie n'est que très peu diminué. Tous les avantages du contrat sont pour l'expéditeur que les tarifs réduits rendent maître du marché. Finalement ces différences sont capables de faire du tort aux chemins de fer eux-mêmes. La *Standard Oil Co* fut favorisée par un système de tarifs spéciaux jusqu'au jour où elle devint assez forte pour imposer ses conditions.

Forcés dans ce retranchement, les partisans des *discriminations* personnelles invoquent l'exemple des maisons de commerce qui font à la fois du gros et du détail et établissent des prix spéciaux pour chaque acheteur ou chaque catégorie d'acheteurs. Ne doit-on pas, disent-ils, appliquer ici le même principe? Non, répondrons-nous, à cause de ce caractère quasi public que nous avons reconnu aux Compagnies de chemins de fer. Les Compagnies sont des mandataires de la nation chargés d'effectuer un service public : un négociant n'est pas tenu de traiter tous ses clients sur le même pied et peut faire des prix de faveur à qui il veut sans violer aucune règle morale ou législative. Au contraire, une Compagnie de chemins de fer détient une portion de la puissance publique : elle a donc des fonctions et des droits de nature publique. Ce simple fait ruine la théorie suivant laquelle la question de l'établissement des tarifs rentrerait uniquement dans le domaine commercial. Les chemins de fer ne peuvent avoir ni en fait ni en droit de pouvoir aussi exorbitant. Ce qui rend ces tarifs spéciaux plus dangereux encore, c'est que, dans les endroits où le système qui consiste à accorder des tarifs de cette nature est le plus profondément enraciné, la plupart des concessions sont faites sans aucun principe ; elles sont l'œuvre du favoritisme ou du caprice des Compagnies de chemins de fer ou de leurs agents. Les révélations faites devant le *Hepburn Committee* sur les pratiques des chemins de fer en matière de tarifs secrets sont tout simplement terrifiantes. On semble avoir complètement perdu de vue que les chemins de fer ont une responsabilité à l'égard du public. Dans beaucoup de cas on avait à peine la prétention d'établir des tarifs réguliers. Chacun recevait les faveurs comme une chose qui lui était due ; la seule question était de savoir comment on pourrait obtenir ces faveurs.

Donc, aucun principe théorique ne justifie la *discrimination* personnelle. Comment peut-on la supprimer dans la pratique? La *Common law* l'interdit, mais ses prescriptions n'ont guère de sanction efficace. Les chemins de fer étaient à une certaine époque si puissants qu'on n'osait pas leur intenter de poursuites. Contre cette puissance, la concurrence ne fournit aucun remède. Les abus ne sont jamais aussi sensibles que

dans une guerre entre chemins de fer. La meilleure méthode préventive serait la nationalisation des chemins de fer proposée par M. Bryan, et qui a donné de si beaux résultats en Prusse. Mais il s'écoulera encore un long temps avant que cette opération soit possible aux États-Unis. Il ne reste donc le choix qu'entre trois méthodes : réglementation judiciaire, réglementation législative, extension des *pools*. Nous examinerons un peu plus tard la valeur respective de chacune de ces solutions.

DISCRIMINATIONS LOCALES. — Bien différents des tarifs préférentiels sont les tarifs différentiels qui naissent, soit du désir des Compagnies de développer leur trafic, soit de l'action de la concurrence.

Le chemin de fer qui veut développer son trafic de transit percevra des tarifs réduits. Une marchandise transportée à une distance de 100 milles ne peut pas payer le même tarif à la tonne-mille que si elle était transportée à 10 milles. Demander le même tarif à la tonne-mille de Kansas à New-York que de New-Jersey à New-York, ce serait tuer le trafic ; autant vaudrait tout de suite cesser d'exploiter la ligne. De là, la nécessité d'une distinction entre les tarifs locaux et les tarifs de transit. La *discrimination locale* agit dans le même sens que la classification. Les marchandises venant de loin paieront moins cher que les autres. Il y a là une différence basée sur le principe de *charging what the traffic will bear*.

Mais des *discriminations* locales peuvent encore se produire quand un chemin de fer entre en concurrence avec un canal ou un autre chemin de fer. Supposons deux lignes reliant Buffalo à New-York. La ligne ancienne essaie de garder son trafic, la nouvelle ligne cherche à se créer une clientèle. Les tarifs de Buffalo à New-York vont immédiatement tomber très bas, si bas qu'ils suffiront juste à couvrir les frais de transport, et que, s'ils étaient appliqués à toutes les affaires de la ligne, ils la conduiraient immédiatement à la ruine. Au contraire, le trafic des points intermédiaires devra à lui seul soutenir le chemin de fer. En d'autres termes, pour pouvoir vivre, le chemin de fer doit s'assurer deux choses différentes : des tarifs élevés pour le trafic local, et des tarifs très bas pour le grand trafic des points extrêmes, qui ne peut être attiré

que par ce moyen. Un chemin de fer qui se trouve dans de telles conditions doit user de tarifs différentiels.

Ce point est si important et en même temps si difficile à saisir qu'il est nécessaire de l'éclaircir par un exemple détaillé. Sur la côte de Delaware se trouvait une localité que nous appellerons X..., très favorablement placée pour l'élevage des huîtres, mais qui n'envoyait que peu de produits sur les marchés, parce que les tarifs des chemins de fer étaient si élevés qu'ils ne laissaient aucune marge pour le bénéfice. Les éleveurs d'huîtres de cette localité représentèrent aux chemins de fer que, si les tarifs étaient abaissés à 1 dollar par 100 *pounds*, les affaires deviendraient avantageuses, et que le chemin de fer, à ce prix, serait sûr d'avance des chargements réguliers. Les administrateurs du chemin de fer examinèrent la question. Ils reconnurent que le prix des huîtres sur le marché de Philadelphie était tel que les éleveurs de X... pouvaient payer 1 dollar par 100 *pounds* au chemin de fer et réaliser encore un bénéfice très raisonnable. Si le chemin de fer essayait d'établir un tarif plus élevé, les bénéfices auraient été si complètement supprimés que les éleveurs n'auraient plus eu aucun motif de s'occuper d'affaires de cette nature. En d'autres termes, les huîtres pouvaient supporter un tarif de 1 dollar par 100 livres et rien de plus. En outre, les administrateurs du chemin de fer reconnurent que s'ils pouvaient chaque jour obtenir la charge entière ou presque entière d'un wagon, à ce tarif cela ferait plus que couvrir la dépense nécessaire pour joindre chaque jour un wagon supplémentaire, à l'aller et au retour d'un train rapide, ainsi que les dépenses incidentes d'intérêt et d'entretien. Ils se décidèrent donc à joindre un wagon supplémentaire et eurent le désappointement de constater que les éleveurs d'huîtres pouvaient seulement fournir la moitié de la charge du wagon. Pour la Compagnie, la dépense pour le faire circuler à moitié plein était presque aussi considérable que pour le faire circuler plein ; quant au revenu, il était réduit de moitié. Elle ne pouvait pas non plus se couvrir de cette perte en élevant les tarifs, car ceux-ci étaient aussi hauts que le trafic pouvait le supporter. Le chiffre des affaires ne pouvait pas non plus s'accroître par une réduction des tarifs. La difficulté naissait non point du

tarif, mais de la capacité des affaires locales ; il semblait que le service local dût être abandonné.

Une autre solution s'indiqua d'elle-même. A quelque distance au delà de X..., point terminus du chemin de fer, se trouvait une autre localité, Y..., qui élevait également des huîtres, qu'elle envoyait au marché par une autre route. L'offre à Y... était beaucoup plus grande qu'à X... Les habitants de Y... payaient 1 dollar par 100 livres pour expédier leurs huîtres sur les marchés. Il coûtait à peine 25 *cents* pour les envoyer de Y... à X... Si le chemin de fer de X... à Philadelphie transportait au prix de 75 *cents* les 100 *pounds* les huîtres qui venaient de Y..., il pouvait facilement remplir son wagon. C'est ce qu'il fit. Il y eut alors la moitié d'un wagon chargé d'huîtres venant de X..., payant 1 dollar les 100 *pounds*, tandis que l'autre moitié se composait d'huîtres venant de Y..., payant 75 *cents* pour un service exactement égal.

Naturellement, il y eut à X... de grandes protestations : « Notre commerce, disaient les habitants de cette localité, est victime de tarifs différentiels de la pire espèce qu'il soit possible de voir », et ils se plaignirent au chemin de fer. Les administrateurs de chemins de fer se retranchèrent derrière la logique des faits. Les arguments qu'ils invoquèrent étaient les suivants : 1^o la charge complète d'un wagon au tarif de 75 *cents* était insuffisante pour couvrir les dépenses de transit et de transport ; 2^o avec des tarifs supérieurs à 75 *cents*, ils ne pouvaient obtenir le chargement d'un wagon, mais seulement de la moitié du wagon, et le chargement de la moitié d'un wagon au tarif de 1 dollar (le plus élevé que cet article pouvait supporter) ne payait pas les dépenses ; 3^o par conséquent, le chemin de fer, en établissant un tarif uniforme pour tout le monde, perdait de l'argent ; 4^o et, dans ces conditions, il se trouvait forcé ou de supprimer le wagon destiné au transport des huîtres, ou de transporter ce qu'on pourrait au tarif de 1 dollar, et d'achever de le remplir au tarif de 75 *cents*. Il n'y avait rien à répondre à cette argumentation, et les éleveurs de X... aimèrent mieux payer le tarif le plus élevé que de voir supprimer le service.

Cet exemple est absolument typique. Les affaires d'un che-

min de fer sont de deux sortes. Les unes doivent être faites par l'intermédiaire du chemin de fer, comme nous avons vu que cela avait eu lieu dans le cas des huîtres venant de X..., ou ne peuvent pas être faites du tout. Le chemin de fer est certain de ces affaires, alors même qu'il exigerait les tarifs les plus élevés. La seule limite, c'est la valeur du service, l'excès du prix de vente sur le marché au-dessus du coût de production à X... Mais le chemin de fer peut aussi faire des affaires de la nature du transport des huîtres venant de Y..., qui pourraient être expédiées sur les marchés par une autre route. Pour s'assurer ces dernières, il lui faut faire des concessions spéciales et offrir des tarifs plus bas.

Ainsi, du point de vue des chemins de fer, le principe des tarifs différentiels est avantageux. Il découle, en dernière analyse, de la distinction entre dépenses fixes et dépenses flottantes. Les trois quarts des dépenses de chemins de fer sont les mêmes, nous l'avons vu, qu'ils fassent des affaires soit de la première et de la deuxième catégorie, soit seulement de l'une d'elles. Ces dépenses doivent être payées d'une manière ou d'une autre, exactement comme devraient être payées les dépenses nécessaires pour faire voyager le wagon chargé du transport des huîtres. Avec les tarifs les plus élevés, le chemin de fer ne peut pas obtenir un chiffre d'affaires suffisant. Avec les tarifs les plus bas, il ne peut pas réaliser un bénéfice raisonnable. Il doit faire ce qui avait lieu pour le wagon d'huîtres : charger le plus possible aux tarifs élevés, et compléter le chargement nécessaire à des tarifs plus bas. Si vous empêchez cela au moyen d'une loi, vous supprimerez complètement la marge nécessaire pour les bénéfices. Si, en agissant ainsi, vous arrêtez l'exploitation du chemin de fer, qui sera le plus lésé? Ce ne seront pas les éleveurs d'huîtres de Y..., qui jouissent des tarifs les plus bas et qui, d'ailleurs, ont encore une autre route à leur disposition. Ce seront les éleveurs de X..., et tous les hommes dans une situation analogue qui ne pourront plus faire d'affaires du tout (1).

Du point de vue du public, les tarifs différentiels se justifient encore, au moins en principe, non point par la concurrence,

(1) HADLEY, Railroad Transportation.

qui, par elle-même, ne serait pas un argument suffisant. Que la marchandise soit transportée par une route ou par une autre, l'expéditeur ne doit pas s'en ressentir, à moins qu'il ne s'agisse de lutter contre la concurrence des chemins de fer étrangers. La question se pose ainsi : les marchandises seront-elles transportées à des tarifs inférieurs, ou ne le seront-elles pas du tout ? Le progrès de l'industrie au XIX^e siècle est dû à l'abaissement du coût de production. Il reste une tâche parallèle à accomplir : l'abaissement du coût de transport. Ce résultat ne peut être obtenu que par le moyen des tarifs différentiels. Une loi qui les supprimerait tuerait dans l'œuf la prospérité des États-Unis.

La légitimité du principe des tarifs différentiels peut être induite des effets que causeraient leur abolition et leur remplacement par des tarifs basés sur la distance. L'expérience a été tentée au cours de l'agitation des *Grangers*. Les tarifs basés d'après ce principe sont appelés *equal mileage rates*. Une loi de *prorata*, sous sa forme la plus grossière, prescrit que les tarifs soient proportionnels à la distance. Cela est manifestement injuste, même si l'on admet le principe du coût du service, parce qu'il n'en coûte pas deux fois plus cher au chemin de fer pour transporter des marchandises à 200 milles au lieu de 100 milles. Une fois les marchandises chargées sur les wagons, la simple dépense nécessaire pour la traction est comparativement petite. Des tarifs rigoureusement proportionnels au coût du service ne peuvent être que des tarifs différentiels.

Mais, toute question de logique mise à part, quel va être l'effet d'un tarif de *prorata* ? La raison et les faits nous fournissent deux réponses concordantes. La doctrine a été formulée pour la première fois, et d'une façon définitive, par le *Joint Select Committee of Railway C^{os} Amalgamation*, pris dans le sein du Parlement anglais en 1872. Voici, d'après lui, les effets des *equal mileage rates*.

a) Ils empêchent les Compagnies d'abaisser leurs tarifs et d'entrer en concurrence avec la navigation maritime et intérieure, et privent ainsi le public des bienfaits de la concurrence, et les Compagnies d'une source légitime de profits.

b) Ils empêchent les Compagnies de s'arranger entre elles pour établir des tarifs réduits sur les marchandises les plus

communes, habituellement transportées en grandes quantités, ou sur les transports à grande distance.

c) Ils forcent la Compagnie à demander le même tarif, que la ligne soit d'une construction ou d'une exploitation coûteuse ou non.

En résumé, imposer des *equal mileage rates* à une Compagnie, c'est priver le public des bienfaits de la concurrence, l'empêcher de profiter de tarifs réduits, instituer un monopole de fait en matière de transport, de commerce ou d'industrie, et en faveur des individus ou des villes les mieux placées, alors que les tarifs actuels créent ou entretiennent la concurrence.

L'expérience des États-Unis au cours de l'agitation des *Grangers* vient confirmer de point en point les conclusions de la Commission anglaise. La loi de Michigan de 1871 prescrivait des *equal mileage rates*, avec un léger supplément pour les courtes distances. Malgré les modifications qu'on lui apporta en 1873, elle était si peu praticable qu'elle dut rester lettre morte. La Commission des chemins de fer la déclarait impraticable. Le tarif de l'Iowa basé sur la distance conformément à la loi de 1874 se révéla d'une injustice telle qu'il dut être aboli l'année d'après. Les résultats de la loi Potter du Wisconsin et de lois semblables votées dans le Minnesota et l'Illinois furent aussi convaincants. Aussi cette tentative ne réussit pas, car de trop nombreuses difficultés pratiques s'élevaient lorsqu'il s'agissait de faire exécuter la loi. De plus, dans les tentatives pour faire adopter les lois de *prorata*, l'effet indirect — les chemins de fer paralysés et le capital frappé d'épouvante — a souvent été si désastreux que les lois ont dû être rapportées, ou pour la plupart ont subsisté sans pouvoir être mises en vigueur. Les tarifs différentiels sont donc un caractère nécessaire de l'exploitation des chemins de fer. Ils constituent le second corollaire de la distinction entre dépenses fixes et dépenses variables.

Le principe de la valeur du service comme base des tarifs aboutit donc logiquement à la classification et aux tarifs différentiels. La question qui se pose maintenant est celle de savoir si la valeur du service est la base de tarification la plus juste ou si, à ce point de vue de stricte justice, il ne convient pas de lui préférer le principe du coût du service.

D'aucuns prétendent que le principe de la valeur du service est d'une application relativement récente en matière de tarifs de transports. Mais c'est là une assertion qui ne tient pas debout. Les taxes des anciennes routes à péage, en Angleterre comme en Amérique, étaient basées sur une sorte de classification rudimentaire : ainsi les diligences transportant les voyageurs payaient plus cher que les camions chargés de marchandises, alors que le contraire se fût produit si les taxes eussent été proportionnées au coût du service. En France, les péages sur les anciennes grandes routes variaient non seulement d'une route à l'autre, mais même d'un jour à l'autre avec l'intensité du trafic. Nulle part non plus les droits de passage perçus par les canaux n'étaient basés sur le coût du service : les marchandises étaient taxées proportionnellement à leur valeur, comme en Angleterre et en Amérique, et même, dans certains cas, ces taxes étaient différentielles. L'apparition des chemins de fer n'apporta aucun changement au système. La *charter* du premier chemin de fer anglais, — le *Stockton and Darlington*, — à côté de tarifs basés sur le coût du service, contient une clause fixant à 4 *pence* par tonne-mille le prix du transport du charbon pour l'exportation et à 1 *demi-penny* le prix du transport du charbon devant rester dans le pays. Si l'on rencontre moins de dispositions de ce genre aux États-Unis, c'est que toutes les *charters* ne fixaient pas de maxima de tarifs. En tout cas, les exemples ci-dessus prouvent jusqu'à l'évidence que le principe du coût du service n'était pas aussi unanimement admis qu'on veut bien le dire. Ce « principe exorbitant » (*outrageous principle*), ce « prétexte audacieux » (*audacious plea*), comme dit un rapport de la Commission de Massachusetts, n'est donc pas une innovation si révolutionnaire. Il remonte aux premiers perfectionnements des moyens de transport.

D'ailleurs, il n'y a pas une antinomie aussi absolue qu'on se plaît à le dire entre le principe du coût du service et celui de la valeur du service. Nous savons que des tarifs réduits pour les marchandises de faible valeur ou venant de loin augmentent le trafic; d'où diminution du coût du transport. La valeur des marchandises influe donc sur le trafic et le coût. Du moment que la réduction des tarifs pour les articles à bon

marché ne laisse qu'un faible excédent sur les dépenses d'exploitation et que des tarifs plus élevés n'ont qu'une influence très médiocre sur les marchandises chères ou ne venant pas de loin, on ne voit pas pourquoi ces dernières ne supporteraient pas une plus grosse partie des charges fixes. L'objection, tirée du point de vue de la stricte justice, contre le principe de la valeur du service est donc sans portée.

Le principe du coût de production comme base des prix est-il applicable aux chemins de fer? Les chemins de fer, dans un sens, sont des producteurs comme les autres : ce qu'ils produisent, c'est un service de transport, et, pour eux, le coût de production équivaut au coût du service. D'aucuns se basent sur ce fait pour soutenir que le prix des services rendus par les chemins de fer, comme celui des produits soumis à l'échange, devrait être, selon toute justice, déterminé par le coût de production. Mais l'argumentation est d'une portée douteuse. Même en admettant que le coût de production forme la base la plus équitable des prix, personne ne soutiendra que, dans l'état actuel, le prix de chaque objet pris en particulier ne soit déterminé par son coût de production. Il en est ainsi pour les tarifs de chemins de fer. La théorie du coût du service demanderait logiquement que l'ensemble des sommes perçues varie proportionnellement au coût, mais chaque opération particulière de transport ne saurait être établie sur cette base. Même si cela était possible en fait, — et tel n'est pas le cas, nous l'avons vu, — cela serait insoutenable en théorie.

Le principe de la valeur du service a un fondement plus solide. Les tarifs de chemins de fer pourraient être déterminés, comme les prix en général, par la loi de l'offre et de la demande. C'est sur cette conception erronée que les administrateurs se basent pour essayer de justifier les pires friponneries. Les chemins de fer ne sont pas une simple affaire commerciale : les Compagnies ont reçu de l'État mandat d'exercer une fonction qu'il n'a pas voulu se réserver. D'où la nécessité de tempérer l'anarchie des conditions ordinaires de la production. Mais de la correction des abus auxquels peut donner lieu l'interprétation d'un principe quand on pousse sa logique à l'extrême, à la négation même de ce principe, il y a loin. La doctrine de la valeur du service, correctement interprétée, aboutit

à l'application des méthodes déjà employées dans certains cas par les pouvoirs publics, par exemple pour la perception de l'impôt. Elle consiste à proportionner autant que possible la taxe à percevoir aux forces du contribuable. Faire payer ce que le trafic peut supporter, c'est établir des tarifs qui frappent chaque article proportionnellement à sa capacité de paiement. Ce système bien appliqué a été l'instrument qui a assuré à la fois l'efficacité du service et des prix peu élevés de transport; c'est même le seul moyen d'arriver à ce double but. Par surcroît, il se trouve être le plus conforme à l'équité, puisqu'il proportionne les tarifs à la capacité de paiement. De là à conclure que tous les tarifs actuels sont justes, il y a un grand pas. La seule chose qu'il importait de montrer, c'est que les objections de principe soulevées contre la doctrine n'étaient pas justifiées.

La capacité pour chaque article de contribuer au paiement des dépenses est sans conteste la seule base des tarifs. Comme le dit le rapport Cullom : « La capacité de chaque marchandise de contribuer au paiement des charges fixes s'arrête à la limite à partir de laquelle le transport cessera d'être effectué. Pour les marchandises comme le charbon, la pierre, le minerai, la viande, le blé, le bois de charpente, etc., le prix du transport constitue le principal facteur du prix. Si peu qu'il contribue à l'élévation de ce prix, son influence sera relativement plus grande que sur les articles chers comme les étoffes ou les tissus, dont le prix de vente n'est que peu ou point affecté par des tarifs même déraisonnablement hauts ».

Et cela est aussi vrai des articles venant de loin que des articles peu coûteux. Au point de vue des conditions du transport, ils sont placés sur le même pied.

Le principe s'applique encore au transport des voyageurs. Aux États-Unis, en réalité, il y a différentes classes. Le fait de demander plus à celui qui veut voyager plus confortablement vient de ce que la personne qui monte dans un *pullmann-car* est à même de payer plus que le voyageur ordinaire. Le principe de la valeur du service est basé sur une capacité présumée de paiement.

Une autre question se pose maintenant. Nous avons vu qu'on ne pouvait demander aux marchandises à bas prix

autant qu'aux autres. S'ensuit-il que les marchandises de prix, pouvant supporter des tarifs plus hauts, devront être taxées au-dessus de la moyenne ou même simplement au-dessus de ce qu'elles l'auraient été, pour compenser les bas prix perçus sur les marchandises bon marché? Le principe de la valeur du service justifie-t-il cette compensation? Telle est la question, et la réponse n'est pas si facile qu'elle en a l'air. Tout ce que nous pouvons affirmer, c'est qu'une différence de valeur implique une différence dans la capacité du paiement. Mais on ne peut déterminer que d'une façon tout à fait arbitraire la relation existant entre la valeur et la capacité du paiement. Un article valant le double d'un autre devra-t-il payer le double? Sinon, quelle quotité va-t-on adopter? C'est précisément la même difficulté qui s'élève dans la répartition de l'impôt direct. Le principe fondamental est que chaque contribuable doit être imposé suivant ses facultés. Évidemment, un homme riche peut payer plus qu'un pauvre. Mais combien de fois plus? L'impôt doit-il être fixé d'après la propriété, les revenus, les dépenses? L'impôt doit-il être proportionnel ou progressif? Autant de questions sur lesquelles on discutera longtemps encore.

Les mêmes considérations exactement interviennent dans l'établissement des tarifs de chemins de fer. Une différence de valeur implique une différence dans la capacité de paiement. Les articles peu coûteux ne peuvent supporter des tarifs élevés, c'est entendu. Mais comment déterminer la proportion entre deux tarifs pour deux marchandises de prix différent? Beaucoup d'éléments contingents interviennent dans la solution de la question, et les tarifs peuvent varier dans de larges limites. C'est précisément de cette contingence que sont nés les abus les plus graves des Compagnies. Les partisans d'une réglementation publique des chemins de fer ont trouvé là un argument pour ainsi dire irréfutable. Certains auteurs se sont même basés là-dessus pour conclure à la nationalisation des chemins de fer. Un corps d'administrateurs laissé à lui-même peut sincèrement chercher à proportionner les tarifs au trafic, il n'en reste pas moins vrai que la solution adoptée pourra varier dans des limites énormes. Cela a valu au système de demander au trafic ce qu'il peut supporter le

reproche, en somme mérité, de donner naissance à des tarifs établis au hasard. La doctrine de la libre concurrence et de la liberté des tarifs est donc inconciliable avec le principe de la valeur du service pris comme base des tarifs.

En tout cas, il reste un point acquis. Le principe de la valeur est dans l'état actuel la base des tarifs de chemins de fer. C'est un principe juste en soi parce qu'il proportionne la taxe aux forces de celui qui paie. La prétention de réserver au principe du coût du service le monopole de la justice ne repose donc sur rien de sérieux.

Il y a un point qu'il importe de préciser. Avec des tarifs basés sur la valeur du service, il s'établira une sorte de compensation. Les hauts tarifs paieront la part de dépenses fixes que ne paie pas le transport à bon marché. Mais alors, dirait-on, les tarifs pour les marchandises chères et le trafic local seront bien plus élevés? Non, et il n'y a jamais eu d'idée plus fausse que de croire que les tarifs seraient réduits, si on les basait sur le coût du service. Ce principe maintient les taxes élevées. S'il était strictement appliqué, il exigerait que chaque article commercial payât sa part de charges fixes. Une grande partie des affaires qui paieraient beaucoup moins que leur part des charges fixes (bien que laissant cependant un léger profit au delà des frais de gare et de traction) est perdue de la sorte. Cela ne vaut rien pour les chemins de fer, pour l'expéditeur, et pour la perspective de taxes moyennes peu élevées. Cela réduit les affaires de chemins de fer d'autant plus que la part des charges fixes que chaque transaction doit payer devient plus élevée; tandis que le bénéfice n'augmente pas et que l'encouragement à de nouvelles constructions diminue. Ces faits ne sont pas simplement de la théorie, mais de l'histoire. Les grandes réductions de tarifs ont été faites aux époques mêmes où le système de baser les taxes sur le coût du service était violé systématiquement. Ce sont les pays, comme les États-Unis, qui ont embrassé le principe de la valeur du service, qui jouissent des tarifs les plus bas.

La classification et les tarifs différentiels sont donc légitimes et nécessaires, légitimes puisqu'ils sont basés sur la valeur du service, nécessaires parce que, sans eux, l'efficacité des chemins de fer comme moyens de transport eût été diminuée.

Le même raisonnement nous montre l'illégitimité des tarifs préférentiels, même dans les marchés en gros. Le système de la classification et des *discriminations* locales abaisse les taxes au profit de celui qui peut payer moins; le système des *discriminations* personnelles les réduit au profit de celui qui peut payer le plus. Le premier ménage les faibles, le second favorise les forts à leurs dépens. Les tarifs différentiels sont basés sur le principe de la valeur du service; les tarifs préférentiels ne le sont pas. Les premiers sont conformes au principe de proportionner la taxe à la capacité de paiement, les seconds en prennent le contre-pied.

Si le système de demander au trafic ce qu'il peut supporter est, du point de vue des chemins de fer, essentiellement juste et légitime, du point de vue du public il y a d'autres éléments qui doivent entrer en considération. Le fait de fixer un tarif implique de la part de la Compagnie un certain pouvoir de taxation, pouvoir qui n'est pas entièrement arbitraire, puisqu'il est limité par la concurrence de la navigation. Il n'en faut pas moins maintenir haut et ferme le principe de l'égalité des citoyens devant les tarifs comme devant l'impôt; c'est là une règle générale à laquelle le principe de la valeur du service peut seul apporter des exceptions, et c'est aux Compagnies qu'il incombe de démontrer la légitimité de chacune des exceptions. Laisser à chaque Compagnie un pouvoir discrétionnaire sur les tarifs, c'est s'exposer à retomber dans l'anarchie qui a caractérisé les guerres de chemins de fer. La seule méthode rationnelle susceptible de concilier les intérêts des Compagnies et du public consiste à proclamer l'égalité de tous les citoyens devant les tarifs, et à admettre comme tempérament nécessaire le système de la valeur du service. Toute infraction au grand principe d'égalité ne pourra être légitimée que par sa nécessité même. En d'autres termes, de ce que le principe des tarifs différentiels est juste, il ne s'ensuit pas que toutes les différences soient justes.

La question maintenant se pose de savoir jusqu'à quel point les tarifs différentiels sont admissibles; autrement dit, nous avons à prendre position dans le débat entre le trafic local et le trafic de transit. Nous allons prendre un exemple concret: New-York et Buffalo sont réunies par plusieurs lignes qui se

disputent le trafic entre ces deux villes. Supposons sur l'une de ces lignes un point intermédiaire non soumis à la concurrence : Rochester, par exemple ; nous allons avoir trois formes de tarifs différentiels :

1^o Le tarif par tonne-mille de New-York à Buffalo est un peu inférieur au tarif par tonne-mille de New-York à Rochester ; alors la taxe totale perçue pour un transport à Buffalo sera un peu supérieure à celle perçue pour le même transport à Rochester ;

2^o Le tarif par tonne-mille de New-York à Buffalo permet de couvrir simplement les frais de gare et de traction ; alors l'écart avec le tarif par tonne-mille de New-York à Rochester est tel qu'un transport à Buffalo coûtera un peu moins cher que le même transport à Rochester ;

3^o Le tarif par tonne-mille de New-York à Buffalo ne suffit pas à couvrir les frais de gare et de traction ; alors un transport de New-York à Buffalo coûtera beaucoup moins cher que le même transport à Rochester.

Le dernier cas ne nous retiendra pas longtemps. Aucune raison sérieuse ne justifie de semblables pratiques. Nous avons vu que toute affaire nouvelle qui couvre les frais qu'elle occasionne en laissant un léger supplément est une bonne affaire, puisqu'elle contribue à payer une part des dépenses fixes. Mais si, loin de laisser un boni, cette nouvelle affaire entraîne une dépense supplémentaire, rien ne vient plus justifier la différence dont elle a bénéficié. Lorsque l'établissement d'un tarif spécial a pour objet le développement d'affaires qui ne pourraient exister sans cela, il est possible de le défendre du point de vue du chemin de fer qui cherche, au prix d'une perte temporaire, à augmenter son trafic futur. On peut faire beaucoup de bien par ce moyen. Mais il y aura toujours une présomption contre les tarifs spéciaux de cette nature : ils favorisent un expéditeur, mais ils surchargent les autres. On voit et on sait le bien qu'ils peuvent faire, mais les maux qu'ils produisent ne sont pas vus, et, au moins pendant un certain temps, ne sont pas saisis. C'est là ce qui donne une tentation si grande d'établir de tels tarifs dont les effets sont les plus dangereux de tous.

Passons tout de suite au second cas. A première vue, demander plus pour un court trajet que pour un long semble

une offense au simple bon sens. La question est assez complexe pour être étudiée en détail.

On reproche généralement à ces tarifs de supprimer pour une localité les avantages qu'elle tire de sa position géographique, et de favoriser les grands centres qui sont généralement les points terminus, au détriment de la prospérité locale. Notons d'abord que l'argument pourrait s'appliquer à tous les tarifs différentiels. Une faveur accordée l'est toujours au détriment de quelqu'un. Cela dit, il faut bien avouer que les tarifs différentiels annihilent parfois les avantages qu'une localité tire de sa position géographique. Mais est-ce toujours un mal? Il ne peut être raisonnablement question de donner à un avantage de cet ordre le caractère d'un droit absolu et imprescriptible. Une ville est unie à un port par une route ; une autre ville plus éloignée vient à bénéficier de la construction d'un chemin de fer. La première serait-elle bien venue à se plaindre de ce qu'on l'a dépouillée des avantages de sa situation? Un village situé à 10 milles d'un grand centre se livre à la culture maraîchère. Peut-on considérer comme injustes des tarifs différentiels qui permettraient à un autre village situé à 30 milles de lui disputer le monopole de ce marché? La réponse n'est pas douteuse. En réalité, le perfectionnement des moyens de transport n'est qu'un moyen de supprimer les distances. Établir des tarifs rigoureusement proportionnels à la distance, ce serait méconnaître le principal rôle des chemins de fer. Ce serait interdire pratiquement tout trafic de transit et condamner à l'abandon et à la stérilité les vastes espaces du Far-West encore inoccupés. Les tarifs différentiels élargissent le champ du commerce ; par là ils accroissent la complexité des besoins tout en leur procurant les moyens de se satisfaire. S'opposer au principe des *discriminations* locales, c'est avoir en vue l'intérêt d'une classe de producteurs, et non celui des consommateurs, c'est-à-dire du pays entier. Que des tarifs permettent à des producteurs éloignés d'entrer en concurrence avec les producteurs locaux, ces derniers verront leurs profits diminuer, mais les prix auront baissé pour le plus grand profit de tous.

Il faut bien encore reconnaître que les tarifs différentiels favorisent les grands centres ; mais convient-il d'attacher à cette

faveur une idée d'injustice? On allègue la similitude entre les *discriminations* locales et personnelles. On dit qu'elles sont également mauvaises, comme favorisant, les unes les grandes villes, et les autres les industriels les plus puissants. Mais le rapprochement n'est pas fondé. Deux expéditeurs ont un droit positif, d'après la *Common law*, à un traitement égal. Mais, pour les localités, il ne peut être question d'un droit semblable. Si des *discriminations* locales favorisent les grandes cités, cela provient en partie de ce que ces villes sont des centres où s'exerce la concurrence. Mais il y a là un phénomène qui tient aussi à la nature du transport par chemin de fer. Écartez la concurrence et vous n'éliminerez pas les différenciations locales : témoin l'insuccès des administrateurs allemands. Une ligne nouvelle accroît temporairement les avantages d'un point terminus, jusqu'à ce qu'une autre ligne modifie les conditions économiques. Les points intermédiaires subissent simplement le désavantage de n'être pas soumis à la concurrence. Leur accorder les mêmes avantages qu'aux villes bénéficiant de la concurrence, ce serait aller à l'encontre du développement normal des conditions économiques. L'égalité de traitement entre personnes est nécessaire, car le service rendu est le même ; l'égalité de traitement entre les différentes localités ne l'est pas, parce que les services rendus ne sont pas toujours équivalents. La capacité des marchandises venant de loin, de supporter les tarifs, diminue plus vite que la distance n'augmente.

Mais de ce que le principe des tarifs différentiels est juste, il ne s'ensuit pas que toutes les *discriminations* le soient. Les abus ont souvent été exorbitants. Les intérêts locaux ont été entièrement sacrifiés et des régions entières ont été ruinées au profit de quelques autres. Pour expliquer ces abus, il n'est pas besoin de supposer aux chemins de fer des intentions machiavéliques. La plupart du temps, ils ont eu la main forcée par la concurrence, et parce qu'il y avait là pour eux une question de vie ou de mort. Mais les administrateurs des Compagnies ont commis une grosse erreur quand ils ont cru toutes les *discriminations* locales justes parce que nécessitées par la concurrence. Les adversaires des chemins de fer tombent dans l'erreur inverse en contestant la légitimité du principe même des tarifs différentiels. La concurrence a bon dos ! Du point

de vue des chemins de fer, toutes les taxes différentielles couvrant les dépenses de traction peuvent se défendre : mais la prospérité nationale et le droit de chaque région du pays à un traitement économique semblable condamnent la majorité d'entre elles. Quoi qu'on fasse, il y a un antagonisme forcé entre les chemins de fer et le public. C'est donc aux pouvoirs publics qu'il appartient de le résoudre.

La principale limitation au principe des tarifs différentiels a été posée par les lois de court transport (*short haul laws*). Le système de *long and short haul* admet les tarifs différentiels, mais la taxe totale perçue pour un point intermédiaire ne devra pas excéder la taxe totale perçue pour le point terminus de la ligne ; en aucun cas, un parcours réduit ne devra coûter plus cher que le transport d'un terminus à l'autre. En soi, le principe est légitime ; il vise à refréner l'abus des tarifs différentiels. Il est bien vrai qu'une ville n'a pas de droit acquis à garder indéfiniment un avantage que lui a procuré sa situation géographique. Mais enfin il semble étrange de demander pour un point intermédiaire le prix du transport au point terminus, plus un supplément pour le non-transport des marchandises à ce point terminus. L'injustice d'une semblable pratique est criante.

Mais que donnerait dans la pratique une interdiction absolue du *short haul system* ? La question ne se poserait pas si une *short haul law* pouvait s'appliquer à toutes les lignes concurrentes : chemins de fer et canaux, aux États-Unis, comme au Mexique et au Canada. Sans cela, on arriverait à des résultats inadmissibles. L'application rigoureuse du système diminuerait les profits des chemins de fer sans aucun avantage pour le public. New-York et la Nouvelle-Orléans sont unies par des canaux et des chemins de fer. Le prix du transport par chemins de fer ne pourra pas dépasser celui du transport par eau au delà d'une certaine limite, même si les transports faits à de telles conditions sont incapables de payer toute leur part de dépenses fixes. Les tarifs de New-York à la Nouvelle-Orléans seront donc forcément inférieurs aux tarifs pour un point intermédiaire X... Quel va être l'effet d'une *short haul law* ? Les tarifs pour X... vont être abaissés, ou bien ceux pour la Nouvelle-Orléans haussés. Si les tarifs pour X... sont abaissés, les profits de la Compagnie vont être sérieusement diminués, et

elle ne saura plus avec quoi payer ses dépenses fixes. Si les tarifs pour la Nouvelle-Orléans sont haussés, les canaux vont accaparer tout le trafic, et les tarifs pour X... devront être augmentés dans une mesure encore plus large, puisque la Compagnie n'aura plus le trafic pour la Nouvelle-Orléans, qui permettait de couvrir une petite partie des dépenses fixes que devra payer désormais entièrement le trafic local. La Compagnie de navigation sera donc seule à bénéficier de la loi.

Ce qui est vrai de la Nouvelle-Orléans l'est aussi de tous les points où s'exerce la concurrence entre chemins de fer et canaux. Un autre résultat serait encore de faire passer les grands chargements de grains par le Canada, où les chemins de fer ne seraient pas soumis à de telles restrictions. Ceux qui auraient gagné à la stricte application d'une telle loi auraient été les Anglais, qui possèdent le grand *Trunk Railway* du Canada. On voit donc que le principe du transport à courte distance est assez juste ; mais son application stricte est sujette à des difficultés sans nombre. Si, dans un cas donné, il ne faisait que diminuer les bénéfices sans conduire la Compagnie à la ruine, ni la mettre sur un pied d'infériorité vis-à-vis de ses concurrents, il n'y aurait pas de grandes objections à ce qu'il fût sanctionné par une loi. Parfois la loi n'aura pas de résultats mauvais pour les chemins de fer qui se livrent surtout au trafic de transit, ce qui en Amérique est le cas le plus fréquent. Mais souvent les inconvénients seront les mêmes que dans l'exemple ci-dessus. Les tarifs de transit seront élevés sans profit pour le public, et tout un réseau de voies ferrées se trouvera paralysé au bénéfice d'un autre. Les administrateurs des chemins de fer et leurs adversaires invoquent sur ce point des arguments également faux. Ces derniers voudraient une application stricte du principe du transport à courte distance, mais une semblable mesure devrait rester inappliquée sous peine de tuer les chemins de fer.

La loi du commerce entre États n'est pas la première qui se soit occupée des transports à courte distance. En étudiant les législations des différents États, nous avons pu nous rendre compte de leur richesse en prescriptions de cet ordre. Beaucoup d'entre elles durent être abandonnées sous la pression de l'opinion publique. Elles n'étaient d'ailleurs pas pour la plu-

part conformes au type de la loi de court transport. Elles disposaient en général qu'un transport à courte distance ne devait pas coûter plus cher qu'un transport à longue distance, sur la même ligne, sans stipuler que la plus courte distance devait être comprise dans la plus longue. La distinction a été rétablie par la loi du Massachusetts de 1874, qui s'exprime ainsi :

« Aucune Compagnie de chemins de fer ne percevra, pour le transport d'une marchandise sur ses lignes à un point donné, une somme plus grande que celle perçue en même temps pour le transport d'une quantité égale de marchandises de même classe du même point de départ à une station plus éloignée dans la même direction ».

Mais cette loi ne vise que les transports d'un point terminus à un point intermédiaire et non l'hypothèse inverse d'un transport effectué d'un point intermédiaire à un terminus. Grâce peut-être à cette restriction, grâce aussi sans doute au peu d'activité de la concurrence, la loi a pu recevoir son application stricte.

La Commission de l'État de New-York a fait une étude très fouillée du sujet en 1884 : elle a formulé dans son rapport la conclusion suivante : « En règle générale, les chemins de fer ne devraient pas demander plus entre un terminus et un point intermédiaire, pour une quantité égale de marchandises de même classe, qu'entre le même terminus et un point plus éloigné, même si, à ce dernier point, se fait sentir la concurrence d'un canal ou d'une autre ligne ferrée, à moins qu'il ne soit démontré que des circonstances spéciales justifient l'établissement de tarifs plus élevés pour des distances plus courtes ».

La thèse de la Commission est modérée et pleine de sens. Elle condamne aussi bien les prétentions extravagantes des administrateurs de chemins de fer que la politique à courte vue de leurs adversaires. La Commission pose un principe général très large. Chaque cas spécial doit être tranché suivant les circonstances de fait. Aussi, dans l'affaire *Moon versus The New-York Ontario and Western*, la concurrence n'a pas été considérée comme suffisante pour justifier une infraction au principe du transport à courte distance. Dans sa décision solutionnant l'affaire *Foot versus The Utica and Black River*, la Commission déclare que le principe général n'est pas intan-

gible, mais que, dans l'espèce, les circonstances particulières ne justifient pas l'atteinte portée à ce principe. Dans l'affaire *Harding and Hollis versus Rome, Watertown and Oswego*, le maintien du *statu quo* eût eu pour unique résultat de faire passer tout le trafic aux mains des chemins de fer étrangers : la Commission autorisa donc l'infraction au principe. Nous verrons plus loin que la Commission du commerce entre États a dû fermer les yeux sur bon nombre d'infractions nécessitées par des conditions économiques identiques.

L'expérience des chemins de fer en Europe a abouti aux mêmes conclusions. En France, nous avons la *clause des stations non dénommées* qui est en vigueur depuis 1864. Les tarifs de chemins de fer sont l'objet d'une homologation du ministre des Travaux publics qui a profité de son pouvoir pour imposer le principe. Mais ce principe n'est applicable qu'aux tarifs communs, et son observation a pu être strictement poursuivie par suite de l'absence de concurrence intérieure. Mais la clause cesse d'être obligatoire quand il y a danger de concurrence étrangère. Les tarifs de transit et les tarifs d'exportation sont établis de telle sorte que le transport aux points intermédiaires est plus coûteux. Voilà donc une dérogation accordée par l'autorité publique et dans l'intérêt du pays.

En Allemagne, où les chemins de fer sont la propriété de l'État, et où la concurrence intérieure n'existe pas, le principe du transport à courte distance s'applique très facilement. Il y a, comme en France, des dérogations accordées par le ministère des Travaux publics quand les circonstances l'exigent. Ces dérogations, très fréquentes, sont prévues pour les tarifs de transit, d'importation et d'exportation et pour les points où se fait sentir l'effet de la concurrence de la part de canaux ou de chemins de fer étrangers. Quelques années après le rachat des chemins de fer prussiens par l'État, il y eut une tentative pour conférer un caractère obligatoire absolu au principe du transport à courte distance. Mais la tentative aboutit à un échec complet. Le *Seehafen-Ausnahme Tarif* et un grand nombre de tarifs spéciaux admettent les infractions au principe, infractions proclamées indispensables par les partisans les plus convaincus du monopole de l'État. La Suisse, l'Autriche, la Belgique et la Hollande nous fournissent des exemples

analogues. On peut dire que, de tous les pays qui exercent un contrôle public sur les tarifs de chemins de fer, il n'y en a pas un seul qui érige le principe du transport à courte distance en règle absolue.

En Angleterre, le même principe a été proclamé par les tribunaux, et la Commission des chemins de fer a encore surenchéri. Dans l'affaire de la *Broughton and Plas Power Coal Company*, il fut décidé que le tarif perçu pour une longue distance devait être plus élevé que pour une courte distance, mais devait encore couvrir le coût total du service supplémentaire. Cet arrêt n'a eu qu'une influence restreinte sur les tarifs anglais, et il a été sévèrement critiqué par les Commissions parlementaires. Mais la jurisprudence est très variable, et un autre arrêt a déclaré que les tarifs différentiels étaient parfaitement légitimes; dans un cas, il y avait un tarif local; l'autre n'était qu'une portion d'un tarif de transit. Le bill de lord Stanley de 1887 dispose que la justice des tarifs différentiels est mesurée par la nécessité d'assurer le trafic.

Nous sommes ainsi préparés à porter un jugement motivé sur la solution adoptée par la loi du commerce entre États. La clause réglementant les transports à courte distance est ainsi conçue : « Il sera illégal, pour tout entrepreneur de chemins de fer relevant de la présente loi, de percevoir un prix plus élevé dans l'ensemble pour le transport des voyageurs ou des marchandises, sous des conditions et des circonstances essentiellement semblables (*under substantially similar circumstances and conditions*), à une distance plus courte qu'à une plus longue, sur la même ligne, dans la même direction, la plus courte distance étant contenue dans la plus longue, avec cette réserve que, cependant, sur demande adressée à la Commission établie conformément à la présente loi, tel entrepreneur de transports peut, dans des cas spéciaux, après enquête de la Commission, être autorisé à demander plus pour une courte distance que pour une plus longue pour le transport des voyageurs ou des marchandises; et la Commission peut, périodiquement, fixer les conditions auxquelles ledit entrepreneur de transport peut être dispensé de l'observation du présent article ».

Comment la Commission allait-elle interpréter les mots :

under substantially similar circumstances and conditions ? Justifier par eux tous les tarifs différentiels nés de la concurrence, c'eût été énerver l'action de la loi. En faire un principe intangible, c'eût été la rendre inapplicable ou en faire une cause de ruines sans nombre. Nous verrons plus loin avec quel tact la Commission a su user des pouvoirs discrétionnaires qui lui étaient confiés.

Nous pouvons maintenant poser en quelques mots les conclusions de cette étude. Sous un système de libre concurrence entre chemins de fer, le principe de la valeur du service qui aboutit à demander au trafic ce qu'il peut supporter est la seule méthode rationnelle qui permette aux chemins de fer de faire le plus de profits en rendant le plus de services. Mais les abus sont possibles, et l'intérêt public exige l'intervention modératrice des autorités gouvernementales. Assurer à tous un égal traitement, se conformer au principe de la valeur du service, telle est la double base sur laquelle doit reposer toute réglementation. Toute décision méconnaissant l'un de ces deux principes est injuste ou inefficace. La clause du transport à courte distance est précisément une application de cette règle d'égal traitement, tandis que les pouvoirs discrétionnaires donnés à la Commission impliquent une reconnaissance tacite de la théorie de la valeur du service. La loi du commerce entre États a posé le principe de l'égalité de traitement en même temps qu'elle a apporté à ce principe les limitations nécessaires. A ce point de vue, son œuvre a été bonne.

BIBLIOGRAPHIE

- 1st and 11th Annual Reports of the Interstate Commerce Commission.
 Report of the Industrial Commission, vol. XIX, p. 419-444.
 DABNEY (W.-D.). — The Public Regulation of Railways.
 HADLEY (A.-T.). — Railroad Transportation, chap. III, VI et XIII.
 SELIGMAN (E.-R.-A.). — Railway Tariffs and the Interstate Commerce Law (*Political Science Quarterly*, vol. II, 1887).
 EMORY R. JOHNSON. — American Railway Transportation, chap. XIX.
 L.-P. DUBOIS. — Les chemins de fer aux États-Unis.
 FREDERICK N. JUDSON. — The Law of the Interstate Commerce.
-

CHAPITRE X

LA LOI DU 4 FÉVRIER 1887 ET LA QUESTION DES POOLS.

SOMMAIRE. — Libre concurrence et monopole, p. 183. — Monopole naturel, p. 183. — Monopole industriel, p. 184. — Extension croissante des monopoles industriels à notre époque, p. 184. — Les ententes entre producteurs, p. 184. — Abus possibles, p. 184. — Conditions spéciales aux chemins de fer, p. 185. — La nécessité de l'immobilisation d'un capital considérable aboutit à la création d'un monopole au profit de ces entreprises. Caractère de la concurrence en matière de chemins de fer. Insuffisance de la doctrine de Ricardo, p. 186. — Différentes formes des ententes entre Compagnies de chemins de fer, p. 187. — Tarifs communs et ententes sur le transit, p. 187. — Peu efficaces en Angleterre, ces deux méthodes se sont révélées inapplicables aux États-Unis, p. 187. — Partage du champ d'exploitation, p. 187. — C'est la solution adoptée en France, p. 187. — Les *pools* : *traffic-pools* et *money-pools*, p. 189. — Leurs avantages, p. 189. — Stabilité des tarifs, p. 190. — Restriction du *rate-cutting*, p. 190. — Leur inefficacité relative provient de ce qu'au moment de leur interdiction la pratique des *pools* ne s'était pas complètement généralisée, p. 191. — Évolution des *pools*, p. 191. — Le *Chicago-Omaha pool*. La *Southern Railway and Steamship Association*, p. 192. — Le *Westbund Trunk Lines pool*, p. 193. — Les *pools* en Angleterre : *Joint purse arrangements*, p. 194. — Leur généralisation, p. 195. — Les ententes entre chemins de fer en Allemagne, p. 195. — En Autriche, p. 196. — En Belgique, p. 196. — En France, p. 196. — En Hollande, p. 196. — Inconvénients de la suppression des *pools*, p. 197. — Impossibilité, dans un régime basé sur la concurrence, d'éviter à la fois les *pools* et les *discriminations*, p. 198. — La pratique des *pools* n'aboutissait pas à des tarifs spoliateurs, p. 198. — La concurrence se limitait au terrain de la bonne exécution du service, p. 198. — L'interdiction des *pools* a déclenché le mouvement actuel de *consolidation*, p. 199, — et ouvert la porte aux *discriminations* injustes, p. 200. — La libre concurrence comme solution du problème des chemins de fer et moyens proposés pour son maintien par ses partisans, p. 200. — 1^o Théorie de M. Hudson, p. 200. — Obstacles d'ordre technique et financier, p. 201. — La solution proposée par M. Hudson ne constitue pas un remède aux abus, p. 202. — Elle en ferait naître d'autres encore plus graves que ceux qu'elle veut combattre, p. 203. — Les applications pratiques de cette théorie, p. 203. — 2^o Autorisation pour une Compagnie de faire passer ses trains sur les voies d'une Compagnie concurrente, p. 204. — 3^o Concurrence des voies navigables, p. 204. — Conclusion. Impossibilité d'éviter les *discriminations* sous un régime de libre concurrence, p. 205.

Après avoir réglementé les tarifs différentiels, l'act du commerce entre États s'occupe des *pools*. Qu'est-ce que les *pools*? Quelle est la portée de l'interdiction portée contre eux? c'est ce que nous allons voir maintenant.

La doctrine de la libre concurrence est d'origine essentiellement moderne. Elle a été formulée pour la première fois

par les Physiocrates et par Adam Smith. L'économie du moyen âge fondée sur l'idée de *justum pretium* admettait les restrictions, les privilèges et les monopoles comme un moyen d'apporter plus de justice dans la circulation des richesses. La réaction inévitable se produisit dans la doctrine au XVIII^e siècle, et les entraves légales qui gênaient les affaires et qui, auparavant, étaient la règle, commencèrent à disparaître dans la première moitié du XIX^e siècle pour faire place au règne de la libre concurrence. L'idée courante était alors que le régime du laisser-faire devait introduire l'harmonie dans les relations économiques et produire le bonheur de l'humanité. Il fallut bien vite en rabattre, et les faits se chargèrent de démontrer de la façon la plus cruelle que la libre concurrence n'apportait pas que des bienfaits.

L'opposé de la concurrence, c'est le monopole, qui peut être légal, naturel ou commandé par les conditions de l'industrie. Ces trois formes présentent des caractères communs. Aussi il y a généralement monopole quand l'industrie exige l'immobilisation d'un capital considérable; quand la concurrence est physiquement impossible; quand la production demande une unité de direction, ou quand elle peut être accrue sans une augmentation correspondante du capital. Ainsi l'approvisionnement d'eau d'une grande ville est souvent l'objet d'un monopole, parce que les sources qui peuvent servir à son approvisionnement sont en si petit nombre qu'elles peuvent se trouver entre les mains d'une seule Compagnie. Il en est de même pour les docks, les usines à gaz et en général les moyens de communication, canaux, postes, télégraphes, chemins de fer. Chaque fois qu'on a voulu laisser quelque-une de ces entreprises sous le régime de la libre concurrence, on a abouti à un échec lamentable. La concurrence a disparu pour faire place au monopole, et cela pour le plus grand profit des entrepreneurs et du public.

Un monopole s'établit principalement quand il permet d'accroître la production sans augmenter le capital dans la même proportion, autrement dit quand se fait sentir la loi du rendement croissant. Un chemin de fer peut doubler son trafic, sans pour cela doubler ses voies. Si New-York et Albany étaient unies par dix lignes différentes, l'avantage du public

serait mince ; par contre, les inconvénients pour les Compagnies ne le seraient pas et bon nombre d'entre elles seraient vite ruinées. Une seule ligne habilement exploitée suffira au trafic. Il y a donc ici monopole industriel, puisque l'intérêt des parties engagées dans l'affaire rend la concurrence pratiquement impossible, lors même qu'elle ne rencontrerait aucun obstacle provenant soit de la loi, soit de la nature.

Nous sommes d'ailleurs actuellement dans une ère de monopole industriel. Il faudrait être aveugle pour ne pas voir que, dans un grand nombre de cas, les prix sont réglés non pas par la concurrence, mais par la coalition. Mais ces coalitions sont-elles nécessairement un mal ? On n'a été que trop porté à le croire. On a longtemps cru à tort que la libre concurrence n'apportait que des bienfaits. Un trait caractéristique de l'économie moderne est que la production s'adresse au marché du monde. Aujourd'hui le blé de la Russie et le blé du Far-West entrent en concurrence avec le blé de l'Inde. L'approvisionnement existant à Odessa est l'un des éléments qui déterminent le prix à Chicago. Une production qui ne tient pas compte de l'état du marché entraîne fatalement une crise commerciale. Des périodes alternatives de profits colossaux et de pertes énormes, des prix trop hauts succédant à des prix déraisonnablement bas, tel a été longtemps le spectacle anarchique présenté par l'industrie moderne.

Les ententes entre producteurs semblent tout indiquées pour mettre fin à cette anarchie ; grâce à elles, les variations des prix se sont atténuées ; souvent, il est vrai, les producteurs n'ont en vue que leur propre intérêt. Mais qu'importe, si, dans un cas particulier, l'entente se trouve conforme au bien public ? La stabilité des prix est cent fois préférable si elle permet d'éviter ou d'atténuer une crise : mieux vaut encore une entente entre industriels qu'une concurrence à se couper la gorge, comme disent les Américains (*cut-throat competition*) qui ruine le producteur sans profit pour le public.

Il est indéniable que ces ententes conduisent souvent à des abus. Mais la seule mesure possible est de les soumettre à un contrôle gouvernemental. Nous sommes en présence de deux alternatives : ne pas nous occuper des ententes ou les soumettre

à une réglementation. Toute loi prononçant leur interdiction resterait lettre morte sous peine d'accumuler des ruines sans nombre. Et d'ailleurs, comment pourrait-on empêcher deux hommes de s'entendre entre eux pour faire cesser la concurrence? Robert Stephenson, l'un des premiers, avait entrevu l'avenir des coalitions et disait en 1853 : « Là où la coalition est possible, la concurrence est impossible ». Cette opinion a été confirmée par l'expérience et parfois de la façon la plus cruelle. Des deux côtés de l'Atlantique, les personnes qui ont étudié ce sujet considèrent les coalitions comme une sorte de monopole qui échappe aux lois ordinaires du commerce et qui doit être soigneusement surveillé par l'autorité publique.

Cela est vrai surtout en matière de chemins de fer où l'action de la concurrence comme régulatrice des prix s'est montrée moins efficace qu'ailleurs pour plusieurs raisons. Il existe entre les chemins de fer et beaucoup d'autres entreprises industrielles et commerciales une différence essentielle : toute entreprise de chemins de fer exige l'immobilisation pour un long espace de temps d'un capital considérable qui peut être employé seulement pour un but étroitement déterminé et pour aucun autre objet. Le capital une fois engagé n'a qu'une bien faible valeur pour toute entreprise différente de celle en vue de laquelle le placement a été effectué. Une Compagnie de chemins de fer ne peut réduire son capital parce qu'elle ne réalise aucun bénéfice ; elle ne peut non plus l'augmenter rapidement quand sa situation est prospère. A tous ces points de vue, elle diffère complètement d'une banque ou d'une maison de commerce et, à certains égards, d'une manufacture. Les différents genres d'industrie, banque, maison de commerce, manufacture, Compagnie de chemins de fer, forment une série, à une extrémité de laquelle nous trouvons un capital en quelque sorte élastique, pouvant rapidement être augmenté ou diminué, tandis qu'à l'autre extrémité nous rencontrons un capital fixe considérable qui ne peut s'adapter avec la même facilité aux besoins du commerce. C'est cette différence entre les chemins de fer et les autres industries qui a fait dire souvent que les lois ordinaires de l'économie politique ne pouvaient plus être invoquées dès qu'il s'agissait des chemins de fer. Les premiers économistes furent pour la plupart des hommes qui avaient fait une étude

spéciale des opérations de banque. Ricardo, celui qui a exercé l'influence la plus profonde sur l'école anglaise actuelle, était un banquier. Les habitudes contractées dans l'exercice de sa profession l'amènèrent à considérer le capital comme essentiellement mobile, par conséquent circulant librement et pouvant être facilement retiré d'une entreprise qui cessait d'être avantageuse : théorie peu soutenable en ce qui concerne les usines, et absolument fausse dès qu'il s'agit de chemins de fer. Cette nécessité de l'immobilisation d'un capital considérable influe sur la nature des rapports qu'entretient un chemin de fer avec ceux qui louent ses services. Par la force des choses, un chemin de fer jouit fréquemment d'un véritable monopole. Très peu de villes ont l'avantage d'être desservies par plusieurs lignes de chemins de fer ; même lorsque cette situation exceptionnelle existe, il est facile aux Compagnies de se concerter et de s'assurer ainsi les avantages du monopole. Le public en profite autant que les Compagnies. Le jeu de la libre concurrence peut entraîner la création de lignes inutiles parallèles à celles déjà existantes. Un chemin de fer construit dans ces conditions représente un gros capital qu'il faut rémunérer par des bénéfices, d'où une augmentation des charges pour le public.

Il y a peu d'exemples d'une erreur aussi grossière que celle consistant à croire qu'à une extension de la concurrence correspondait une amélioration du service et un abaissement des tarifs. Il se produit une lutte à outrance entre les Compagnies dont chacune cherche à tirer à soi un trafic à peine suffisant pour la faire vivre. Les tarifs baissent temporairement, c'est vrai ; mais les abus les plus graves, comme les *discriminations* personnelles secrètes et les différences locales exorbitantes, deviennent d'une pratique courante. L'instabilité des taxes est la règle. Leur réduction est telle que les recettes suffisent tout juste à payer les hommes pour charger les marchandises et le charbon brûlé par la locomotive. Les guerres de chemins de fer qui sont l'aboutissant logique de la concurrence épuisent les Compagnies sans profit pour le public. La théorie de Ricardo était basée sur ce fait qu'une concurrence active cessait de se produire toutes les fois que la rémunération était inférieure au prix du service. La théorie est en défaut parce que,

au-dessus de la limite où la concurrence paie pour faire ses propres affaires, elle paie pour empêcher les autres d'en faire. L'affluence de capital nouveau cessera, mais la lutte continuera jusqu'à ce que le capital et l'outillage aient été consommés ou jusqu'à ce qu'un accord quelconque ait été conclu.

Un arrangement peut se présenter sous l'une des sept formes suivantes qui ont été successivement expérimentées : 1^o tarifs communs ; 2^o entente sur le transit des marchandises ; 3^o partage du champ d'exploitation ; 4^o partage des bénéfices ; 5^o partage du trafic ; 6^o prise à bail d'une ligne par une Compagnie concurrente ; 7^o *consolidation* de deux Compagnies en une seule. Ces sept formes d'ententes sont nommées dans l'ordre croissant des chances de stabilité qu'elles présentent.

Les deux premières méthodes ont été principalement expérimentées en Angleterre, bien qu'elles se retrouvent au début de toutes les séries de tentatives destinées à éliminer la concurrence. Les ententes ont porté non seulement sur les tarifs, mais aussi sur la vitesse des trains, par exemple. Les conventions entre deux Compagnies stipulant pour chacune d'elles l'obligation de mettre en marche un nombre égal de trains dans les mêmes conditions de vitesse et de chargement sont extrêmement fréquentes. Mais de semblables arrangements pour maintenir les tarifs sont difficilement observés à cause de la tentation qu'a chaque Compagnie de demander un peu moins que sa rivale pour lui enlever sa clientèle. La difficulté augmente encore avec le nombre des Compagnies concurrentes. Aussi, aux États-Unis, où le droit d'ouvrir une ligne en concurrence avec une autre déjà existante est pratiquement illimité, cette méthode s'est révélée totalement incapable de prévenir les guerres de chemins de fer, et de remédier au cortège d'abus et d'injustices qu'elles entraînent à leur suite.

Quand il est possible de « partager le champ d'exploitation », cette manière de procéder est habituellement la plus simple. Nous en avons des exemples dans les conventions par lesquelles différentes Compagnies d'eau ou de gaz se partagent les différents quartiers d'une ville, ou dans celles conclues entre manufacturiers qui, résidant dans des villes différentes, conviennent de laisser à chacun d'eux, d'une manière

incontestée, la possession du marché du lieu de sa demeure. Cette méthode, dite de territorialisation, a trouvé en France sa principale application. Elle a permis d'éviter les guerres de chemins de fer et les différences personnelles ; mais la suppression absolue de la concurrence a donné lieu à des réclamations tout à fait justifiées contre l'insuffisance du service et le haut prix des transports.

Cette forme d'ententes a encore prévalu dans certains pays où régnait au début une concurrence illimitée. En Angleterre, elle a abouti au groupement des chemins de fer en *North Eastern* et *Great Eastern Companies*. On a souvent agité la question de savoir s'il convenait d'opérer un partage systématique ; le *Select Committee* de 1872 déclara cette opération impraticable, car elle eût nécessité la concession d'un monopole aux groupements ainsi formés. Aux États-Unis, de telles conventions ont été assez fréquentes ; mais, dans la plupart des cas, elles ont été impraticables sous cette forme à cause du nombre immense des lignes concurrentes, et les concurrents ont préféré se mettre d'accord sur la proportion d'affaires que chacun d'eux devra faire. Les Compagnies qui composaient l'*Anthracite Coal Combination* avaient fixé la quantité de charbon qui devait être extraite par chaque Compagnie. Dans les coalitions entre manufactures, on détermine la quantité des produits que chacun des associés pourra manufacturer. Les chemins de fer se mettent d'accord pour donner à chacun d'eux un tant pour 100 du trafic faisant l'objet de la concurrence.

Quand une ligne de chemins de fer reçoit plus que la part d'affaires qu'il a été convenu de lui attribuer, on peut s'entendre pour faire passer les marchandises par la ligne concurrente, ou bien arranger les choses au moyen d'un paiement en argent. Nous nous trouvons ainsi amené à parler de la quatrième et de la cinquième forme de coalitions : le partage du trafic et le partage des profits. Ces ententes sont connues sous le nom de *pools*, et c'est elles que la loi du commerce entre États a essayé d'interdire.

Il est peu d'institutions dont le caractère ait été aussi mal compris que celui des *pools*. Le préjugé populaire qui, aux États-Unis, s'y est toujours attaché provient en partie de leur

nom. Le mot *pool* faisait invinciblement penser aux *blind pools* de la Bourse avec leur accompagnement habituel de friponneries. Mais les *pools* de chemins de fer sont tout autre chose : ce sont des ententes entre Compagnies destinées à répartir entre elles et sous certaines conditions les affaires soumises à la concurrence ou les recettes qui en dérivent. Le partage des affaires a donné lieu aux *traffic-pools*, le partage des recettes a donné lieu aux *money-pools*.

Dans le cas d'un *traffic-pool*, les Compagnies cocontractantes font le compte du trafic normal de chaque ligne sous le régime de la concurrence et conviennent entre elles que chaque ligne gardera pour l'avenir le même chiffre proportionnel d'affaires que celui dont elle profitait au moment de l'arrangement. Le soin d'exécuter la convention sera confié à un bureau qui veillera à ce que la répartition soit opérée exactement. Mais, quand une ligne de chemins de fer reçoit plus que la part d'affaires qu'il a été convenu de lui attribuer, il est généralement incommode de faire passer les marchandises par la ligne concurrente. Il est bien plus facile d'arranger les choses au moyen d'un *money-pool* qui règle le partage des recettes. Dans ce deuxième cas, les Compagnies garderont le tiers ou la moitié de leurs recettes brutes pour couvrir leurs dépenses fixes, et le reste sera *pooled*, c'est-à-dire versé dans une poule (*pool*) commune, qu'elles se partageront dans les proportions stipulées au contrat. Les *pools* ne sont donc en définitive que des arrangements destinés à supprimer les inconvénients de la concurrence en en laissant subsister les avantages essentiels.

Le premier grand avantage des *pools* est d'introduire la stabilité dans les tarifs. Les changements subits et continuels avaient fini par soulever les protestations unanimes de tous les négociants. Le commerce s'accommode mieux en effet de taxes uniformément élevées qui permettent au moins d'établir des prix fermes. Les *pools* se montrent tout à fait capables d'amener ce résultat. Partout où ils se formèrent, le trafic augmenta pour ainsi dire du jour au lendemain. En veut-on un exemple ? Les villes de New-York et Chicago étaient jointes par plusieurs lignes qui se faisaient une guerre au couteau. En 1869 les tarifs furent modifiés vingt fois dans l'année, en 1870 onze fois, en 1871 neuf fois, en 1875 cinq fois. Un transport

qui coûtait 1 dollar 88 cents fut réduit en une seule fois à 40 cents. Après la formation du *Trunk Lines pool* (1877-1898) et du *Joint Executive Committee* (1879), les tarifs restèrent trois ans et demi sans subir une modification et les affaires augmentèrent d'une façon considérable. La fondation de la *Southern Railway and Steamship Association* (1875) par Albert Fink ne rendit pas moins de services.

Les *pools* ont encore eu cet avantage précieux d'augmenter le chiffre des affaires faites au moyen des tarifs généraux publiés, et de restreindre la pratique du *rate-cutting* (littéralement : rognure des tarifs), secrète ou non. On a vu à quel point l'abus des *discriminations* personnelles était développé. Ces faveurs spéciales se dissimulent sous une grande variété de déguisements : l'un des plus connus est la pratique de l'*underweighing* (sous-pesage) : le tarif est appliqué dans toute son intégrité, mais l'expéditeur est autorisé à envoyer une quantité de marchandises supérieure à celle pour laquelle il a payé. Mais il y a encore bien d'autres arrangements qui ne sont connus que des négociants et de l'administrateur des chemins de fer. De pareils abus, tant qu'ils demeurent secrets, ne sauraient être entièrement prévenus par un texte de loi ou une entente entre Compagnies. Le seul remède efficace consiste à assurer la publicité plus large et à écarter dans la mesure du possible toutes les tentations que pourraient avoir les Compagnies de faire un rabais. Sur ce point encore, les *pools* ont eu un heureux résultat, au moins dans les cas où la répartition des gains était opérée sur une base indépendante du trafic actuel. Tant que les conventions ont été en vigueur, il a été difficile de les violer sans une fraude qu'il a été comparativement facile de découvrir et de traiter sévèrement.

Reprocher aux *pools* de n'avoir pas toujours atteint à la perfection sur ce point, c'est invoquer un argument peu sérieux. L'observateur le plus prévenu devra reconnaître que les *pools* ont amélioré la situation. Si le système des *pools* avait été complet, le *trust* du pétrole n'eût pas bénéficié des énormes différences de tarifs qui ont fait sa fortune. Partout où les *pools* sont devenus la règle, les *discriminations* personnelles sont devenues l'infime exception. La simple convention pour maintenir les tarifs n'est pas efficace. Il n'y a guère d'indus-

tries organisées où les producteurs ne se réunissent pas pour établir un tableau des prix et des rabais, convenant qu'aucun d'entre eux ne pourra vendre à des prix inférieurs à ceux ainsi fixés. De telles conventions sont rarement exécutées. L'intérêt de tous les contractants exige en général que les prix soient maintenus, mais l'intérêt de chacun d'eux les pousse à s'assurer des affaires en ne les maintenant pas complètement. Il y a donc une grande tentation de ne pas se conformer aux prix mentionnés dans la convention, une tentation la plus forte de toutes, parce qu'il est très facile de violer indirectement la convention sans qu'il soit possible de découvrir cette violation. Il se produit alors un système de sourde concurrence beaucoup plus mauvais à bien des égards que la concurrence ouverte qui existait avant que l'arrangement fût conclu. Ce n'est donc pas la faute des *pools* s'ils n'ont pas réussi entièrement à supprimer les guerres de tarifs et les *discriminations*. C'est plutôt la faute de l'insuffisance de leurs pouvoirs. Alors, s'il est établi que les *pools* ont réussi, ne fut-ce que dans une faible mesure, à prévenir les abus, pourquoi les avoir supprimés au lieu de les renforcer ? Les administrateurs de chemins de fer eux-mêmes se sont finalement rendu compte de cette vérité, et on a eu, jusqu'à la promulgation de la loi de 1887, ce bizarre spectacle de magnats des chemins de fer réclamant à cor et à cri la reconnaissance légale et la réglementation des contrats de *pool*. Une loi conçue dans ce sens eût été avantageuse pour les Compagnies : l'expérience l'a démontré, et l'on ne voit pas ce que le public y eût perdu.

Les premières coalitions de chemins de fer se développèrent probablement dans la Nouvelle-Angleterre, mais ce fut sur une si petite échelle et avec tant de discrétion que leur existence fut à peine soupçonnée. Le premier syndicat de chemins de fer dont l'histoire ait présenté quelque importance fut le *Chicago-Omaha pool*, établi en 1870. Les villes de Chicago et d'Omaha étaient réunies par trois lignes ayant presque exactement la même longueur et possédant les mêmes ressources financières. Leur trafic direct était si important qu'elles n'étaient pas en mesure de réduire les tarifs jusqu'à un taux assez bas pour constituer une concurrence excessive, à mort. Une division égale était si clairement raisonnable que cette

situation dura pendant un grand nombre d'années sans beaucoup de discussions. Tant que les conditions restèrent les mêmes, il y eut peu de dissentiments. Le syndicat traversa le mouvement des fermiers de l'Ouest sans être ébranlé. D'autres lignes y adhérèrent successivement. Le syndicat, sous sa forme originale, fut dissous en 1884, parce que les réseaux qui le composaient avaient dépassé les limites dans l'intérieur desquelles les règles primitives pouvaient encore être appliquées. Mais le principe ne fut nullement abandonné. Chaque année le vit appliquer de plus en plus largement. Une association du Sud-Ouest s'occupant du trafic de Saint-Louis aussi bien que de celui de Chicago fut fondée en 1876, et fournit une carrière importante quoique agitée. Des coalitions furent établies dans le Sud-Est, de Chicago à l'Ohio ; dans le Minnesota au nord-ouest ; pendant qu'au delà du Missouri les *pools* tendaient d'abord à s'emparer du trafic du Colorado et d'autres points du Sud-Ouest, et finalement du trafic transcontinental jusqu'à la côte du Pacifique.

Les arrangements en vue de syndicats dans le pays au sud du Potomac et de l'Ohio n'embrassèrent pas une étendue aussi grande, mais s'y développèrent d'une manière plus complète. Dans certains districts du Sud, la concurrence avait même été plus ruineuse et plus imprévoyante que partout ailleurs. En 1873, quelques lignes de la Géorgie essayèrent, au moyen de syndicats, d'éviter les maux ainsi produits. Cette tentative donna naissance à la *Southern Railway and Steamship Association*. Cette association fut dès l'origine très bien administrée ; dans les trois années qui suivirent sa fondation, elle parvint à englober le système entier des chemins de fer du Sud, ainsi qu'un grand nombre de lignes de bateaux à vapeur parallèles ou concurrentes. Nominalelement, c'était un simple *money-pool*, c'est-à-dire que toute ligne faisant plus d'affaires que la part qui lui était attribuée dans le trafic total remboursait à ses concurrents les recettes excédant cette part, déduction faite d'une certaine allocation pour frais de transport ; mais cette allocation était à dessein fixée à un chiffre très bas, afin d'éviter aux chemins de fer toute tentative de rechercher un chiffre d'affaires supérieur à la part qui leur était accordée. La *Southern Association* était quelque

chose de plus qu'un système de contrat de *pool*. Son objet n'était pas seulement de fixer la part qui reviendrait à chaque ligne dans le trafic soumis à la concurrence, mais aussi de faciliter les transports à longue distance. Ce résultat fut obtenu par l'établissement de bases de classification, de tarifs, et surtout par la fondation en 1875 d'un *clearing-house* pour régler les comptes du trafic. Toutes ces choses furent faites après discussion, par un bureau consultatif composé d'un délégué de chaque Compagnie; mais le délégué chargé de l'exécution de ces mesures n'était pas lié par l'opinion de la majorité. L'homme qui organisa l'association et y exerça le pouvoir exécutif jusqu'à ce qu'il fût appelé à un plus vaste champ d'activité était Albert Fink.

La nécessité de former des coalitions n'était pas apparue aux *Trunk Lines* quand des conditions nouvelles vinrent permettre aux chemins de fer de lutter pour le trafic à longue distance. La guerre commença sur une large échelle en 1869, entre le *New-York Central* et le *Pennsylvania*. Après des péripéties nombreuses, elle prit fin en 1877, non parce que l'on était parvenu à établir quelque chose, mais parce que les combattants étaient épuisés. Mais, une fois la guerre terminée, les chemins de fer se rendirent compte qu'il fallait conclure un arrangement afin de prévenir de telles guerres dans l'avenir, et en 1877 fut conclu, sous les auspices d'Albert Fink, le *Westbund Trunk Lines pool*, bientôt complété par une convention signée en 1879. Le syndicat était de l'espèce des *traffic-pools*. L'agent central établissait un relevé hebdomadaire des opérations de chaque Compagnie et signalait les lignes qui avaient fait moins d'affaires que le chiffre convenu : la balance était rétablie la semaine suivante. Cette pratique s'appelait : *equalizing of freight* ou *diversion of traffic*. Une nouvelle convention de 1882 réorganisa le syndicat sur la base d'un *money-pool*, tout en conservant dans une certaine mesure le système de la répartition du trafic. Mais cet essai de mariage de la carpe et du lapin ne donna que de mauvais résultats, et en 1885 se produisit la transformation définitive du syndicat en *money-pool*. Déjà, depuis le mois d'octobre 1884, les règlements de comptes portaient sur les recettes brutes, non plus sur les recettes nettes. Dans toutes les con-

ventions relatives aux chemins de fer, ce mode de règlement devint la règle générale. Les Compagnies, au moyen d'artifices de comptabilité, s'arrangeaient auparavant pour ne verser comme recettes nettes dans la bourse commune que des sommes dérisoires atteignant à peine quelquefois le millième des recettes brutes. Le fait que des Compagnies s'en remettaient à des tiers pour opérer la répartition de leurs recettes brutes témoigne de la confiance qu'elles avaient dans les organisateurs de *pools*.

On a longtemps cru à tort que les *pools* étaient nés en Amérique. Seules les *associations de trafic* qui se sont formées postérieurement à la loi de 1887 sont exclusivement américaines, et c'est à Albert Fink qu'en revient la paternité. Mais, pour avoir pris l'empreinte américaine, les *pools* n'en sont pas moins d'origine étrangère. C'est l'Europe qui leur a donné le jour, et c'est l'Europe qui s'est aperçue la première combien il était vain de les combattre alors qu'ils constituaient les seuls moyens capables de prévenir les *discriminations* injustes.

En Angleterre, les *pools* sont connus sous le nom de *joint purse arrangements* (conventions de bourse commune). Ce sont généralement des *money-pools*, dont l'établissement a été facilité par l'état d'avancement du travail de *consolidation* des réseaux. Les conventions destinées à égaliser les tarifs pour les affaires soumises à la concurrence ont été presque toujours religieusement observées, et le besoin s'est fait sentir moins qu'aux États-Unis de les renforcer par un partage du trafic. Malgré cela, les contrats de *joint purse* sont loin d'être une exception. Plusieurs d'entre eux ont été passés avec l'approbation expresse du Parlement ou de la Commission des chemins de fer. Les partages du trafic sont souvent faits pour des périodes plus longues qu'elles ne l'étaient aux États-Unis à cause de la stabilité plus grande des conditions du commerce. Aussi, en 1851, sous les auspices de Gladstone, fut conclu un *pool* qui devait avoir une durée de cinq ans, et qui, à son expiration, fut prorogé pour une période de quatorze ans. En 1853, une Compagnie conclut en même temps 27 *pools* sans limitation de temps, opérant le partage du trafic sur tous les points litigieux. C'est d'ailleurs un fait que depuis

la généralisation des *pools* les chemins de fer et les canaux ont toujours fait bon ménage, et Gladstone avait coutume de répéter que la concurrence entre chemins de fer est comme une querelle d'amoureux : « breves inimicitiae, amicitiae, sempiternae ». On peut dire qu'à l'heure actuelle la pratique des *pools* est générale. Le Parlement, qui avait commencé par en prendre ombrage, s'est bien gardé de les supprimer : il les a simplement soumis à un contrôle des autorités publiques. Les penseurs les moins suspects de partialité vis-à-vis des chemins de fer ont tous reconnu que le système anglais avait fermé la porte à bien des abus.

Les *pools* n'ont pas été moins fréquents sur le continent, et partout où ils ont été en vigueur on a assisté à une diminution correspondante des tarifs préférentiels. En Allemagne, ces ententes, connues sous le nom de *Kartells*, n'ont en général été autre chose que de simples *traffic-pools*. Il y a eu aussi quelques *money-pools* : l'Union austro-allemande (*Deutsch-österreichischer Verband*), qui englobait des lignes allemandes et autrichiennes, nous en fournit l'exemple le plus notable. Constituée en 1868, elle fut dissoute en 1873 après avoir eu une existence assez difficile : le vice fondamental du système était que les Compagnies ne mettaient en commun que les recettes nettes et non les recettes brutes, comme en Angleterre. Depuis, les chemins de fer ont été rachetés presque entièrement par l'État prussien, et l'utilité des *pools* a décliné ; mais la rivalité entre les réseaux d'État a été si intense que ces différents réseaux ont conclu des *pools* entre eux. Pour faciliter l'exécution de ces contrats, il a été décidé que l'expéditeur n'aurait pas le choix de la route que devraient prendre ses marchandises : la seule condition était que le tarif serait perçu comme si les marchandises passaient par la route la plus courte. Les chemins de fer ne se sont pas bornés à s'entendre entre eux : ils ont conclu des *pools* avec les canaux et les Compagnies de navigation fluviale chaque fois qu'il y avait de ce côté-là une possibilité de concurrence. Les *pools* ont simplifié et égalisé les tarifs qui auparavant étaient compliqués et injustes ; enfin, ils ont rendu les plus grands services en matière de commerce international. Personne ne s'est jamais avisé de les combattre.

En Autriche, où les chemins de fer de l'État et les Compagnies privées ont longtemps vécu côte à côte, les *pools* sous leurs deux formes : *traffic-pools* et *money-pools*, ont été la règle générale. Dès qu'une nouvelle ligne était ouverte, elle recevait sa part du trafic soumis à la concurrence et perdait ainsi tout prétexte d'entamer une guerre de tarifs. On peut dire que tout le trafic soumis encore actuellement à la concurrence s'effectue sous le régime des *pools*. Les chemins de fer de l'État eux-mêmes partagent leurs recettes et leur trafic avec les Compagnies de navigation intérieure. En Belgique, où, avant la nationalisation complète des chemins de fer, le *Grand Central belge* faisait une concurrence acharnée au réseau d'État, le Gouvernement avait conclu avec lui un contrat de *pool* opérant le partage de toutes les affaires soumises à la concurrence. La ligne sur laquelle était fait le transport était remboursée de ses dépenses fixes et de la moitié des « frais variables ». Le reste était partagé. Le Gouvernement belge s'était rendu compte à ses dépens de la nécessité absolue d'une pareille entente avec les Compagnies qui lui faisaient concurrence. Il s'était vu contraint de mettre tout scrupule de côté et de descendre aux mêmes pratiques déshonnêtes que ses concurrents privés. Il lui avait fallu aller jusqu'à user de tarifs préférentiels aux dépens des canaux dont il était également propriétaire. Un arrangement intervint pour le plus grand profit des deux parties et resta en vigueur jusqu'au rachat complet des chemins de fer.

En France, le principe de la territorialisation, qui fut la règle dès le début, a rendu les *pools* à peu près inutiles. Cependant, la division du territoire n'est pas si complète qu'il n'y ait pas entre les réseaux de point de contact où s'exerce la concurrence. Chaque fois que le cas se présente, la répartition du trafic est immédiatement réglée par une entente. L'État lui-même a passé en 1883 avec la Compagnie d'Orléans une convention qui est un véritable *pool*.

En Hollande, les *pools* étaient restés l'exception. La concurrence entre chemins de fer d'une part, et entre chemins de fer et Compagnies de navigation d'autre part, donna lieu à tant d'abus qu'une Commission parlementaire fut chargée, en 1881, d'étudier les moyens de remédier à la situation. La

Commission déposa son rapport en octobre 1882. Elle commençait par déclarer que la loi était impuissante à empêcher les *discriminations*. Le rachat par l'État étant impossible à cause de la situation financière du pays, la seule méthode possible était de favoriser la consolidation de tous les réseaux en un seul, et ainsi de supprimer la concurrence. Actuellement, les chemins de fer hollandais forment deux réseaux, dont l'un est exploité par l'État, et l'autre par une Compagnie privée.

En résumé, l'expérience de l'Europe tout entière tend à confirmer notre thèse. Les *discriminations* injustes et spécialement les tarifs préférentiels sévissent en raison inverse du développement des *pools*. Là où ces ententes ont été admises par la loi, et strictement observées, comme en Allemagne et en Belgique, les abus ont été réduits au minimum ; ils ont été plus sensibles en Angleterre où les *pools* étaient moins fréquents ; ils ont été scandaleux en Hollande où les *pools* étaient inconnus.

Ainsi, tant que la *consolidation* n'est pas un fait accompli, il ne peut être question d'éviter à la fois les *discriminations* et les *pools*. Des deux maux, il faut choisir le moindre. Si nous admettons franchement les *pools*, nous ferons disparaître les *discriminations*. Qu'aurons-nous gagné, au contraire, à les interdire ? Comme il est de l'intérêt des Compagnies de conclure des ententes, nous aurons beau les prohiber, elles se reconstitueront sous une forme ou sous une autre, cette fois en dehors du contrôle de la loi. Les *pools* auront, il est vrai, disparu pour un temps ; mais, en revanche, la concurrence sera devenue plus intense et l'on n'aura fait que rendre plus graves les maux que l'on avait prétendu supprimer.

Personne ne songe à nier le danger des *pools* qui est de placer dans la main d'un petit nombre d'hommes le pouvoir arbitraire de mener comme ils veulent les affaires du pays. Mais il n'y a qu'à les soumettre à un contrôle quelconque. Ce que le public craint surtout, c'est la tentation qui pourrait venir aux chemins de fer d'imposer des tarifs exorbitants. On invoque l'exemple de l'Europe, où l'absence de concurrence a maintenu les tarifs à un taux relativement plus élevé qu'aux États-Unis. Il y a une certaine part de vérité dans ce raisonnement, mais

on l'a poussé probablement trop loin. La coalition ne produit pas plus de résultats arbitraires que la concurrence ne donne à chacun des bénéfices égaux. Sous le régime des *pools*, les tarifs sont descendus à des taux si bas que nulle part on n'a pu les égaier. Quand un *pool* est arrivé à réaliser des profits démesurés, d'autres capitaux sont venus chercher un placement dans la même direction, et quoique ces nouveaux capitaux fussent susceptibles, au bout de peu de temps, d'entrer dans la coalition aux anciens taux, leur effet immédiat a été de diminuer les profits par leur entrée. Pour un *pool*, il était donc d'une politique prévoyante d'établir des tarifs assez bas pour ne pas inciter de nouveaux capitaux à s'aventurer trop rapidement dans le champ de la concurrence. Quand cette leçon a été comprise, le public a obtenu les avantages des *pools* sans participer à leurs inconvénients. Jamais, aux États-Unis, les chemins de fer n'ont soulevé le reproche d'extorsion, mais celui de *discrimination*. Malheureusement on a refusé aux *pools* la protection de la loi, et, en leur donnant un caractère précaire et illégal, on les a poussés à rechercher des gains présents, même au préjudice de leur intérêt à venir. On les a regardés comme un moyen de gain momentané et de spéculation au lieu de les reconnaître comme des agents responsables, d'une influence et d'une importance durables. On a lâché la proie pour l'ombre. On se trouvait en présence d'abus bien caractérisés : on avait en main une arme suffisante pour les combattre; on en a volontairement fait l'abandon pour faire face à un danger imaginaire.

Une erreur regrettable assez fréquemment commise a été encore de croire que les *pools* supprimaient entièrement la concurrence. De simples arrangements pour partager le trafic ou les recettes n'auraient su avoir un effet aussi considérable. Chacune des Compagnies cocontractantes n'en cherchait pas moins à augmenter le chiffre de ses affaires. Si elle y réussissait, elle pouvait réclamer une part plus élevée à l'époque du règlement des comptes. Chaque ligne était ainsi amenée à lutter avec ses concurrents sur le terrain de la bonne exécution du service. Elle était moins tentée d'augmenter ses affaires au moyen de ristournes clandestines ou de violations du contrat de *pool* qui ne lui eussent pas raisonnablement permis de

réclamer une augmentation dans la répartition du trafic ou des recettes. Les *pools* avaient donc ce résultat d'empêcher les guerres de chemins de fer avec leur cortège de *discriminations* et d'abus de toutes sortes, et de porter la lutte sur un terrain tel que le public obtenait tous les avantages de la concurrence sans en avoir les inconvénients.

L'interdiction des *pools* a donc produit un résultat contraire à celui qu'on attendait. Elle a précipité les chemins de fer dans un vaste mouvement de *consolidation* qui a brisé tous les obstacles qu'on tentait de lui opposer. Les *pools* laissaient subsister la concurrence jusqu'à un certain point. Leur prohibition a ouvert la porte à la *consolidation* qui, elle, supprime absolument la concurrence. Sous le régime du partage des recettes, les Compagnies secondaires étaient encore à même d'augmenter leur trafic ; une fois cette garantie disparue, les grands réseaux n'ont fait qu'une bouchée de leurs faibles adversaires. La loi du 4 février 1887 n'a pas voulu défendre aux grandes Compagnies d'abaisser leurs prix de transports, elle a simplement posé quelques conditions de publicité. Il n'est pas douteux que la publicité obligatoire des tarifs ne constitue un immense progrès ; mais la loi a eu le grand tort de permettre la réduction des taxes du jour au lendemain, alors que leur élévation doit être précédée d'une publicité de dix jours ; ce faisant, elle a ouvert une seconde fois la porte aux guerres de tarifs. Les *pools* n'étaient qu'un expédient, mais leur disparition a déchainé le mouvement devant lequel les pouvoirs publics sont désarmés aujourd'hui. L'aboutissant logique de cette mesure a été la constitution de quelques groupes très puissants, qui détiennent un monopole de fait dont il est impossible de les déloger. La loi du commerce entre États n'a donc réussi qu'à renforcer les abus qu'elle s'efforçait de détruire. Les promoteurs de la loi se berçaient de cette illusion qu'en prohibant les *pools* ils allaient arrêter net le mouvement de coalition ; en réalité, ils ont détruit de leurs propres mains tout ce qui ressemblait encore à la concurrence ; dans leur zèle à combattre le monopole, ils lui ont fait faire un pas décisif ; dans leur ignorance des lois économiques, ils espéraient opposer une barrière infranchissable au mouvement de consolidation ; ils n'ont fait que précipiter sa course. En un

mot, le résultat a été de tous points contraire à leur attente.

La prohibition des *pools* a donc eu deux mauvais résultats : elle a rendu plus difficile au Gouvernement la répression des différences injustes ; elle a activé le mouvement de *consolidation* et contribué ainsi à créer une situation qu'elle avait prétendu empêcher. Le Comité du Sénat de 1886 était tout d'abord opposé à cette mesure. Il eut le tort inexcusable d'abandonner son point de vue sous la pression de l'opinion publique. Les témoignages des administrateurs de chemins de fer et des négociants les plus éclairés étaient unanimes à signaler les méfaits de la concurrence et la nécessité des *pools*. Les premiers voyaient dans les *pools* les moyens d'augmenter leurs profits ; les seconds y voyaient un moyen d'éviter les *discriminations*. En présence de cette unanimité, le Comité du Sénat déclara dans son rapport que « les méfaits attribués aux *pools* n'étaient pas ceux qui avaient le plus besoin d'être corrigés », et qu'« il lui semblait plus sage de permettre ces ententes que de les prohiber et de mettre en peril le succès de la réglementation proposée contre les *discriminations* injustes ». Les membres du Comité, à quelques exceptions près, abdiquèrent cependant leur point de vue. La clause, telle qu'elle est actuellement formulée, va à l'encontre de l'expérience et des lois de l'économie politique.

Il apparaît donc nettement que le fait de s'en remettre à la libre concurrence du soin de régler les tarifs est une pure chimère. Mais, pour certains penseurs, la concurrence n'en doit pas moins rester un principe intangible, et il n'est pas inutile de faire connaître en quelques mots les remèdes qu'ils ont proposés aux abus des chemins de fer, tout en sauvegardant ce principe.

Une théorie déjà ancienne, à laquelle un livre de M. Hudson (1) a donné un regain d'actualité, est celui qui propose de donner à tout individu, sous l'empire de règlements spéciaux de sécurité, le droit de lancer des trains sur une ligne ferrée : les Compagnies se contenteront de construire leurs lignes et les tarifs ne seront autre chose que des droits de péage. On peut invoquer trois arguments écrasants contre cette solution :

(1) HUDSON, *The Railroads and The Republic*.

1^o D'abord elle est à peu près impraticable pour des raisons financières. L'idée n'est pas nouvelle. Les premières *charters* de chemins de fer étaient copiées sur celles des canaux et des routes à péage. Quand le système des concessions de routes à péage fut inauguré en Angleterre en 1706, le caractère public qui s'était originellement attaché aux voies de communication disparut, et l'exploitation devint une affaire à peu près privée. Mais les chemins de fer n'en demeurèrent pas moins ouverts à tout venant après paiement du péage. A l'apparition des canaux, un élément spéculatif s'introduisit dans les transports : les premiers canaux furent construits par les soins de sociétés privées. Les premiers actes de concession contenaient cependant la clause que toute personne pourrait user du canal, après paiement de la taxe. Cette clause fut textuellement reproduite dans un *act* de 1801 qui autorisait la création d'une voie destinée au transport de la houille. Tout particulier pouvait faire circuler sur la voie ses propres wagons et ses chevaux. La même clause se retrouve dans les premiers actes de concession de chemins de fer à vapeur. On ne défend pas à la Compagnie propriétaire de la voie d'y faire circuler aussi son propre matériel, mais on croit généralement à cette époque qu'il n'y aura là qu'une branche tout à fait secondaire de son activité.

L'expérience eut tôt fait de démontrer combien toutes ces idées étaient fausses. Dans la réalité, presque toutes les opérations de transport furent effectuées par les Compagnies propriétaires de la voie. La législation fut impuissante à contre-carrer cette tendance naturelle qui triomphait par la force même des choses.

L'objection la plus pressante contre ce système était d'ordre technique. Le caractère même des chemins de fer imposait à leur exploitation une unité de vues incompatible avec la solution mise en avant. Si chaque individu pouvait lancer des trains sur une voie, il serait impossible d'éviter les accidents les plus graves. De plus, les conflits avec la Compagnie propriétaire de la voie seraient continuels et tout à fait nuisibles à la bonne marche du service. Il y avait en outre, à cette époque, certaines difficultés techniques, résolues d'une façon plus ou moins satisfaisante par les ingénieurs, et qui eussent pu alors

justifier jusqu'à un certain point une concurrence de cet ordre. Ces difficultés, de nos jours, ont reçu une solution partout identique, et une concurrence de ce chef ne se comprendrait guère.

Il y a enfin l'impossibilité financière qui serait presque absolue. Un service effectué dans ces conditions serait des plus coûteux. Tous les expéditeurs ne sont pas capables de remplir de leurs produits un train de quarante wagons. Il faudrait dix petits convois, là où un seul suffit actuellement. Les dépenses d'exploitation en seraient décuplées ;

2^o Aucun des abus actuellement reprochés aux chemins de fer ne serait évité. Ce qu'on cherche avant tout, c'est à prévenir les *discriminations* injustes. On ne voit guère comment la solution proposée arriverait à ce résultat. Les Compagnies percevraient des taxes qui devraient varier avec la classe et la distance. Les frais occasionnés par les trains privés seraient évidemment proportionnels au coût du service. Pour rendre possible le transport des articles bon marché ou venant de loin, il faudrait leur consentir des taxes très réduites (1). Conformément au principe de la valeur du service, il faudrait établir une classification et des tarifs différentiels. Le négociant qui expédierait un train de charbon aurait à solder, et les dépenses de traction et la portion des charges fixes afférant au matériel roulant. La Compagnie pourrait consentir des péages réduits, puisqu'elle pourrait récupérer ses sacrifices, en taxant plus lourdement le trafic qui peut payer plus. Sous un régime basé sur la concurrence entre transporteurs, il sera donc nécessaire d'établir des taxes différentielles. Les différences des péages seront égales aux différences actuelles de tarifs. Fixer les taxes par une loi n'arrangerait pas mieux les choses que maintenant, car si l'on peut demander à une loi de fixer les péages, on peut tout aussi bien lui demander de fixer les tarifs sous le système actuel. Si, au contraire, on laisse à la discrétion de la Compagnie le soin de fixer les taxes, la situation n'est pas améliorée d'un iota ;

3^o Loin de diminuer les abus, il est probable que la solution

(1) M. Hudson propose des péages exactement proportionnels à la distance. Nous avons montré dans le chapitre précédent que cela était impossible.

préconisée par M. Hudson en ferait naître encore de pires. Il y aurait un gain si évident pour les gros expéditeurs à se coaliser que la concurrence entre eux ne tarderait pas à disparaître. En se syndiquant, ils réduiraient les charges au minimum, et, n'étant pas à proprement parler entrepreneurs de transports, ils refuseraient naturellement de se charger des marchandises des petits producteurs. Ces derniers se trouveraient dans un état exagéré d'infériorité, alors que sous le régime actuel ils ont au moins le droit strict d'exiger le transport de leurs marchandises. Si l'on veut prétendre que ces petits producteurs auraient également le droit de se syndiquer, nous répondrons que malgré cela ils auraient toutes les peines du monde à lutter à armes égales avec un syndicat de gros négociants, et, s'ils y arrivaient, ce serait pratiquement la disparition de la concurrence entre *carriers* que l'on fait tant d'efforts pour maintenir, et en même temps celle de tout le système auquel elle servait de base.

Les chemins de fer anglais nous fournissent un exemple frappant à l'appui de notre thèse. En Angleterre, il y avait beaucoup d'entreprises privées, propriétaires de leurs wagons. Prenons l'exemple des Compagnies minières. Les plus puissantes d'entre elles ont formé, pour la concentration de dépôts considérables de charbon, des syndicats d'où étaient exclus les petits producteurs. Finalement, les Compagnies secondaires tombèrent à la discrétion des plus puissantes pour tout ce qui touchait le transport du charbon.

Si péremptoires sont les arguments contre la solution proposée par M. Hudson que, chaque fois que la question a été étudiée à fond, la réponse a été identique. Déjà en 1839, une Commission anglaise concluait au rejet du système. En 1844, la Commission Gladstone le déclarait aussi peu désirable que peu praticable. Néanmoins, les *charters* de chemins de fer contenaient toujours la même clause. Le *Comité Cardwell*, de 1853, examina encore une fois la question. Mais, dès cette époque, les clauses des *charters* visant ces systèmes n'avaient plus aucune raison d'être. La *Commission du duc de Devonshire* abandonna le système une fois pour toutes. Le rapport du *Comité Ashley* en dit à peine quelques mots.

L'Allemagne sembla pour un moment vouloir se rallier à ce

même système. Il parut volume sur volume pour exalter ses avantages ; mais la science et la raison finirent par triompher.

Enfin, il y a quelques années, l'idée a été reprise par M. Hudson, qui croyait trouver là une solution très simple du problème des chemins de fer aux États-Unis. Nous ne nous attarderons pas davantage à discuter un système que la théorie et les faits ont condamné sans appel.

On a encore proposé, pour maintenir la concurrence, de permettre aux trains d'une Compagnie de passer sur les voies d'une autre Compagnie. Le Parlement anglais, après avoir repoussé toutes les autres solutions, s'arrêta à celle-là, et l'on peut voir dans l'*act Cardwell* de 1854 un essai de réalisation de cette idée. Aux États-Unis, il y eut une tendance dans le même sens. Mais, en 1853, Robert Stephenson condamna expressément le système comme incompatible avec une bonne administration de chemins de fer. La Commission de 1872 déclara que cette pratique ne pouvait résulter que d'une entente volontaire entre Compagnies. On ne peut forcer un chemin de fer à concéder une semblable autorisation contre sa volonté. Une telle obligation éloignerait sans doute les capitalistes des chemins de fer en rendant le chiffre d'affaires absolument incertain.

D'un autre côté, quand ces ententes sont volontaires, elles ne visent pas du tout à maintenir la concurrence. Elles sont plutôt une forme de coalition, et elles ont généralement ouvert la porte aux *pools*. De telles ententes visent donc avant tout à supprimer la concurrence. La loi du commerce entre États ne cherche pas un seul instant à les rendre obligatoires. Mais il est peu probable que le législateur ait été déterminé à cela par les raisons que nous avons données plus haut. Le fait même de la prohibition des *pools* semble bien le prouver.

Reste finalement le fait de la concurrence des voies navigables. Là encore prévaut la même tendance à la coalition. La concurrence des canaux a un effet à peu près nul sur les tarifs de chemins de fer. Ainsi, avant l'apparition des chemins de fer, les tarifs des canaux anglais étaient si élevés et les abus si criants qu'on fonda les plus grandes espérances sur la concurrence des voies ferrées. Cette concurrence se produisit bien, mais ce fut encore le public qui paya les frais. Les chemins de fer achetaient les canaux et se coalisaient avec eux, si bien

qu'on assista au spectacle inverse. On construisit de nouveaux canaux pour entrer en concurrence avec les chemins de fer. Mais ce fut en vain. Dès 1872, la lutte était terminée ; les chemins de fer étaient victorieux et la concurrence avait encore déçu les espérances qu'on avait mises en elle.

L'évolution fut la même aux États-Unis. De 1830 à 1850, les canaux firent aux chemins de fer une concurrence formidable. A partir de cette date, les canaux privés furent peu à peu achetés par les chemins de fer, tandis que ceux appartenant aux États étaient peu à peu abandonnés ou vendus. Les efforts de la *Clinton League* de New-York furent impuissants à enrayer le mouvement. En 1886, un témoin pouvait dire à la Commission Cullom : « Je ne crois pas qu'il y ait actuellement aux États-Unis un canal, si ce n'est celui de l'Érié, qui ne soit pas plus ou moins complètement sous le contrôle des Compagnies de chemins de fer ».

En ce qui concerne les voies de navigation naturelles, la question est légèrement différente. Les fleuves navigables ne sauraient faire l'objet d'un monopole. Alors la concurrence reste active. L'importance du canal de l'Érié provient justement de ce qu'il constitue un maillon dans la chaîne des voies de navigation naturelle. Mais il ne faut pas s'exagérer, comme l'a fait le rapport Cullom, l'influence de la navigation intense sur les tarifs de chemins de fer.

En résumé, la concurrence des voies navigables est une des principales causes des *discriminations* locales. Les tarifs différentiels sont dus en grande part, nous l'avons vu, à l'existence de points où se fait sentir la concurrence. Aussi longtemps que la concurrence subsistera, les *discriminations* seront inévitables. La mise en valeur de nouvelles voies navigables peut amener une réduction des prix. Mais l'augmentation de la concurrence ne peut que rendre plus fréquents encore les abus dont se plaint le public. Il est impossible, si l'on maintient la concurrence, d'éviter les *discriminations*.

BIBLIOGRAPHIE

- 1st and 11th Annual Report of the Interstate Commerce Commission.
Report of the Industrial Commission, vol. XIX, p. 419-444.
DABNEY (W.-D.). — The public Regulation of Railways.

HADLEY (A.-T.). — Railroad Transportation, chap. VI.

KNAPP. — Some observations on Railroad Pooling (*Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. VIII).

EMORY R. JOHNSON. — American Railway Transportation, chap. XV à XVII.

SELIGMAN (E.-R.-A.). — Railway Tariffs and the Interstate Commerce Law (*Political Science Quarterly*, vol. II, 1887).

FREDERICK N. JUDSON. — The Law of the Interstate Commerce.

L.-P. DUBOIS. — Les chemins de fer aux États-Unis.

CHAPITRE XI

APPLICATION DE LA LOI DU 4 FÉVRIER 1887.

JURISPRUDENCE DE LA COMMISSION DU COMMERCE ENTRE ÉTATS.

SOMMAIRE. — Caractère des décisions de l'*Interstate Commerce Commission*, p. 207. — *a.* La concurrence et la clause de *long and short haul*, p. 208. — Principe du maintien de la libre concurrence, p. 208. — Dérégations à l'article 4, p. 208. — Interprétation des mots : *under substantially similar circumstances and conditions*, p. 209. — Dérégations admises par la Commission, p. 209. — Concurrence des voies ferrées étrangères, p. 209 ; — des voies navigables, p. 210. — Concurrence illégitime, p. 211. — La théorie des *centres de commerce* repoussée par la Commission, p. 212. — *b.* La question des tarifs, p. 213. — Interprétation des mots : *juste et injuste, raisonnable et déraisonnable*, p. 213. — Théorie de la Commission, p. 213. — Principe de l'égalité devant les tarifs, p. 214. — Pouvoirs d'appréciation laissés à la Commission, p. 214. — Exemples de *discriminations* déclarées illégales, p. 214 ; — d'autres considérées comme légales, p. 215. — Caractère réaliste de cette jurisprudence, p. 215. — Éléments d'appréciation d'un tarif donné, p. 216. — *c.* Classification, p. 217. — Répression de la fausse classification, p. 217. — *d.* Tarifs de transit, p. 218. — Ententes entre Compagnies au sujet des tarifs de transit, p. 219. — Conditions de légalité des tarifs de transit, p. 220. — *Through rates* et *through export rates*, p. 220. — *Combination rates*, p. 220. — Une décision intéressante en matière de tarifs d'exportation, p. 221. — *e.* Ententes entre Compagnies autres que les *pools*, p. 221. — Compétence de la Commission, p. 222.

Nous avons examiné et critiqué dans les chapitres précédents les dispositions essentielles de la loi du commerce entre États. Pour voir comment elles sont appliquées en fait, étudions maintenant la jurisprudence de la Commission et des tribunaux.

Rôle de la Commission du commerce entre États.

L'*Interstate Commerce Commission* est en fait, sinon en droit, un véritable tribunal. Saisi, par requête des plaignants, des cas de violation de l'*Interstate Commerce Act*, ce tribunal prononce dans chaque espèce l'application de la loi, et rend des décisions (*orders*) qui sont notifiées aux Compagnies ; il peut, nous l'avons vu, citer des témoins à comparaître, et exiger la production des livres, contrats et documents de toute nature ayant trait à la cause. Tout a été fait pour faciliter l'exercice de cette juridiction spéciale ; la procédure est réduite à sa plus simple expression, les frais en sont minimes ; par une exception remarquable aux principes de la *Common*

law, les actions peuvent être introduites par toute personne, sans qu'il soit nécessaire de justifier d'un intérêt pécuniaire ou matériel dans l'affaire ; enfin la Commission est investie du droit d'évoquer d'office devant elle tous les faits de violation de la loi qui peuvent parvenir à sa connaissance.

Dans quel esprit la Commission a-t-elle exercé sa juridiction, et dans quelle mesure a-t-elle réussi à faire appliquer en pratique les principales clauses de l'*Interstate Commerce Act* ? Tout d'abord, en ce qui concerne :

a. *La concurrence et la clause de long and short haul*. — La loi du 4 février 1887 pose en principe que le transport par chemin de fer est une industrie soumise à la concurrence et que la concurrence entre Compagnies de chemins de fer doit être conservée. Le principe a été affirmé à plusieurs reprises par la Commission dans ses décisions et dans ses rapports annuels. Et d'abord, il y a une vingtaine de décisions qui analysent les effets de la concurrence des voies navigables sur la pratique du *short haul system*. La Commission a décidé que la loi permettait aux chemins de fer d'entrer en concurrence avec les Compagnies de navigation, mais non pas de supprimer en fait cette concurrence par la mise en vigueur de tarifs trop bas. « Que l'entrée dans la lutte des entreprises de navigation ait amené un abaissement des prix de transport, dit M. Meyer, c'est un fait généralement admis. Mais il ne faudrait pas exagérer, comme l'a fait le rapport Cullom. Quand on compare les tarifs de chemins de fer entre l'Atlantique, le Mississipi et San Francisco d'une part, et entre Pueblo et San Francisco d'autre part, deux villes entre lesquelles n'existe pas de voie navigable, on doit admettre, avec la Commission, que la concurrence des Compagnies de navigation ne peut suffire à expliquer la modicité générale des tarifs de transport pour les bois de charpente, grains et autres marchandises de la même classe. »

L'existence de la concurrence a été l'argument le plus communément invoqué par les chemins de fer pour justifier devant la Commission les dérogations à l'article 4. Comme nous l'avons vu, cet article interdit aux Compagnies « de percevoir pour le transport des voyageurs ou des marchandises, dans des circonstances et des conditions semblables, un tarif plus élevé

pour un parcours moins long, dans la même direction, le parcours moins long étant compris dans le parcours plus long ». La difficulté repose sur l'interprétation des mots « circonstances et conditions semblables ». La Commission a dès le début admis qu'il appartenait aux Compagnies de chemins de fer de décider quand il y avait « circonstances et conditions dissemblables » et qu'elles devaient être seules juges en premier ressort du tarif à appliquer. Naturellement ce tarif est soumis au contrôle de la Commission et des tribunaux, et dans toute procédure engagée la Compagnie est dans la position du demandeur : c'est à elle qu'incombe le fardeau de la preuve du bien fondé de ses prétentions. Dans l'affaire de la *Louisville and Nashville R. R. Co*, la Commission décida que la concurrence entraînait une modification des « circonstances et conditions » : 1° quand elle était actuelle ; 2° quand elle était intense ; 3° quand elle s'exerçait dans une branche de trafic très importante. La réunion de ces trois conditions a toujours été exigée par la Commission dont une décision déclare notamment que : « la concurrence entre chemins de fer qui est réglementée par la loi fédérale ne peut, dans l'esprit de la loi, constituer qu'exceptionnellement un cas où les *circumstances et conditions* sont dissemblables, car il est permis de croire que jamais la concurrence aux points de contact n'amènerait une inégalité des tarifs, que la loi cherche à prévenir ».

La Commission a maintenu fermement sa jurisprudence sur ce point, malgré les arrêts contraires rendus par la Cour Suprême dans l'affaire *Behlmer* et dans l'affaire de l'*Alabama Midland*.

La concurrence entre chemins de fer ne constitue donc pas par elle-même une des « conditions » dissemblables prévues par l'article 4. Elle est au contraire un fait habituel, et poser en règle générale que la concurrence justifie les dérogations à la loi, c'eût été détruire le principe même de la loi. Cependant il a bien fallu admettre des exceptions. La concurrence des chemins de fer non soumis à la loi de 1887 ou des Compagnies étrangères a justifié quelques dérogations à l'article 4 et aussi « les cas très spéciaux de concurrence entre chemins de fer soumis à l'autorité de la loi, où une stricte application de la règle générale eût tué la concurrence légitime ». La concur-

rence des voies navigables peut être placée sur le même rang. bien que, « dans certaines régions, il soit malaisé de déterminer dans les effets de la concurrence la part qui revient aux chemins de fer et celle qui appartient aux voies navigables. La concurrence des transports par eau n'est pas limitée aux points de contact entre voies ferrées et voies navigables. Les effets se font sentir encore à distance et ont une répercussion plus ou moins considérable sur les tarifs de la ligne entière ». « Si la concurrence des voies navigables à un point donné est intense et efficace, dit encore une autre décision, les chemins de fer qui luttent pour avoir une partie du trafic peuvent mettre en vigueur des tarifs raisonnables et justes qui leur permettent cependant d'intervenir dans la bataille avec des armes suffisantes. On ne saurait obliger les Compagnies à se désintéresser du trafic et à laisser le champ libre aux Compagnies de navigation ; d'autre part, leurs tarifs ne sauraient descendre assez bas pour tuer la concurrence de la navigation. »

Les « conditions et circonstances » dissemblables dont l'existence autorise aux yeux de la Commission les dérogations à l'article 4 ne doivent pas être artificiellement produites ou maintenues par la Compagnie de chemins de fer ; elles doivent être au contraire indépendantes de sa volonté. En 1888, une pétition fut déposée sur le bureau de la Commission contre une Compagnie du Centre, demandant que les tarifs fussent proportionnellement égaux entre Saint-Peter et Pierre d'une part, et Chicago et Saint-Peter d'autre part. La Commission décida qu'il n'y avait pas lieu d'appliquer l'article 4, attendu que la concurrence d'un rival puissant, la population clairsemée, des chutes de neige abondantes, etc., augmentaient le coût du transport et constituaient les « circonstances et conditions » dissemblables prévues par la loi. La pétition fut donc repoussée. Dans une autre affaire, la concurrence des voies navigables, le caractère de la voie, la nature du trafic, l'obligation de retourner une grande partie des wagons à vide et la concurrence légitime des autres entreprises de transport, tout cela fut considéré par la Commission comme constituant un ensemble de circonstances dissemblables. Il y avait à son sens concurrence légitime, même si la Compagnie se trouvait dans l'alternative d'appliquer un tarif très bas ou d'abandonner le trafic. Mais

encore fallait-il que le transport ainsi effectué à prix réduit payât sa part des dépenses variables. Quand les conditions étaient telles que l'opération de transport ne couvrait même pas sa part de dépenses variables et faisait peser des charges supplémentaires sur le reste du réseau, il y avait concurrence illégitime. La Commission eut l'occasion de manifester son sentiment dans la plainte déposée contre les tarifs de chemins de fer entre New-York, les bassins pétrolifères de la Pensylvanie et de l'Ohio et ceux de la Virginie de l'Ouest d'une part, et la Californie d'autre part, tarifs qui désavantageaient les points intermédiaires. Elle proclama que la concurrence même partielle de la navigation et des *pipe-lines* suffisait à rendre les « circonstances et conditions » dissemblables et justifiait les dérogations à l'article 4. Au moment de l'Exposition de Chicago, une ligne spéciale avait été établie entre Chicago et une ville de l'Ohio, ligne qui ne pouvait faire d'affaires qu'en violant l'article 4. La Commission accorda sans se faire prier la dérogation demandée. La même autorisation fut concédée très libéralement à un chemin de fer qui desservait une région souffrant de la disette des grains.

Aux termes de la décision rendue dans l'affaire de la *Commission de Géorgie*, la concurrence des marchés sur différents réseaux pour l'achat de marchandises à un point desservi par deux lignes n'est pas de nature à justifier une infraction au principe du *long and short haul*. Pour déterminer la force et les effets de la concurrence, on se base en effet sur des considérations économiques, telles que coût de production, qualité et prix de vente des marchandises, etc., qui n'ont rien à voir avec les « circonstances et conditions » sous lesquelles les transports sont opérés. Ont été encore repoussées d'autres demandes de dérogation basées sur des tarifs injustes et déraisonnables de la part d'un concurrent; concurrence trop puissante; nationalité étrangère des marchandises transportées; situation ou point de départ ou d'arrivée sur un cours d'eau navigable; concurrence entre entrepreneurs de transports soumis à l'autorité de la loi de 1887. Les problèmes soulevés par la concurrence entre chemins de fer seront examinés plus loin; contentons-nous pour le moment de dire quelques mots de la théorie des *centres de commerce*.

Les moyens de transport desservant la région comprise entre le Potomac, l'Ohio et le Mississippi, furent longtemps placés sous le contrôle et l'autorité d'une organisation appelée la *Southern Railway and Steamship Association*, qui avait adopté le système suivant : soit deux points A et B desservis par deux lignes et un point C desservi par une seule ligne. Des tarifs réduits étaient en vigueur entre A et B où se faisait sentir la concurrence. S'agissait-il de transporter une marchandise de A à C, la taxe à percevoir s'obtenait en ajoutant au prix de transport de A à B un supplément pour le transport de B à C. Mais supposons le point C situé sur une des lignes unissant A à B. Le transport de A à B était plus long que celui de A à C, et cependant le transport de A à C coûtait plus cher. Le transport ayant lieu sur la même ligne et dans la même direction, l'opération tombait sous le coup de l'article 4. A coup sûr cette méthode était avantageuse pour les *centres de commerce* qu'elle contribuait à créer et à maintenir, mais elle n'était pas sans présenter de gros inconvénients pour les petites villes et les agglomérations rurales moins favorisées sous le rapport de la situation. La détermination des centres de commerce était laissée complètement à l'arbitraire des chemins de fer ; et, quelles que fussent leurs ressources et leur activité, les régions non favorisées par la concurrence entre chemins de fer étaient impuissantes à poursuivre le développement de leur industrie et dépourvues des avantages de toute sorte que souvent un concours de circonstances fortuites avait seul assuré à leurs rivaux. Contrairement aux prétentions des Compagnies de chemins de fer, la Commission jugea que l'existence de centres de commerce ne constituait pas une des « circonstances et conditions » dissemblables justifiant seules aux yeux de la loi les dérogations à l'article 4. Elle déclara à maintes reprises que l'idée de centres de commerce était en contradiction avec le jeu naturel des lois économiques et violait à la fois la lettre et l'esprit de la loi de 1887, que les centres de commerce n'avaient pas plus de droits acquis à des tarifs réduits que les petites villes qui jusqu'alors avaient été leurs tributaires. La Commission refusa au contraire d'intervenir quand des villes secondaires obtinrent des tarifs aussi réduits que les grosses agglomérations, et elle décida que le nivellement des tarifs

entre petites et grandes villes par la disparition des faveurs spéciales n'était pas de nature à constituer un chef de plainte.

b. *La question des tarifs.* — La question des tarifs est le nœud du problème des chemins de fer. C'est sur ce point que les décisions de la Commission ont été de beaucoup les plus nombreuses. Les principaux litiges soulevés devant elle ont porté sur les tarifs raisonnables, sur les *discriminations*, les tarifs d'importation et d'exportation, et enfin les tarifs spéciaux.

Les termes « raisonnable et juste », « déraisonnable et injuste », « préférence ou avantage indu et déraisonnable », « préjudice et désavantage indus et déraisonnables à quelque égard que ce soit », « *discrimination* injuste », etc., tels qu'ils sont employés dans la loi du 4 février 1887, impliquent nécessairement une comparaison. Un tarif n'est en soit ni juste ni injuste ; il ne l'est que par rapport à un autre. Étant données deux localités bénéficiant de la même situation géographique et économique, les tarifs sont justes et raisonnables quand ils ne favorisent pas l'une aux dépens de l'autre. Telle est l'interprétation qu'a donnée la Commission à maintes reprises. Elle a également décidé que le maintien de la concurrence, le nivellement des conditions du marché et autres considérations analogues n'étaient pas de nature à justifier le caractère déraisonnable d'un tarif. Elle ne veut pas qu'un tarif réduit sur une ligne soit compensé par des taxes élevées sur le reste du réseau. Les tarifs doivent être limités par le coût du service et basés sur la valeur du service, et le dégrèvement opéré ne doit jamais faire peser une charge supplémentaire sur le reste du trafic. La distance et la rapidité du transport, le coût du service, le volume des affaires, l'état de la concurrence, la situation géographique des points terminus, tels sont, aux yeux de la Commission, les éléments qui servent à déterminer le caractère raisonnable d'une taxe. A en croire certaines Compagnies, il aurait fallu fixer des tarifs inversement proportionnels aux avantages naturels des régions concurrentes. On eût ainsi abouti à un nivellement des conditions du commerce. La Commission est complètement opposée à ce point de vue, qui pour elle va à l'encontre de l'esprit de la loi et au rebours de toute justice. Elle déclara à plusieurs reprises que

chaque ville ou chaque région est en droit de ne pas être dépourvue des avantages que lui confère sa situation naturelle. Une égalité des tarifs doit être la règle, quand les circonstances et les conditions sont les mêmes ; et toute modification de ces conditions doit entraîner autant que possible une modification concomitante dans les tarifs.

Toutes les questions concernant les tarifs raisonnables, les *discriminations*, les tarifs de transit, etc., se pénètrent réciproquement et nous ne saurions les séparer l'une de l'autre. Cependant la question des *discriminations* a donné lieu à un mouvement législatif si intense qu'elle mérite d'être examinée à part avec quelques détails. Dans l'opinion publique, comme aux yeux du législateur, toutes les *discriminations* sont injustes. Nous ne nous attarderons pas à démontrer la fausseté de ce point de vue. Nous l'avons fait assez abondamment dans un chapitre précédent. L'exemple des producteurs d'huîtres du Delaware nous a prouvé que dans certaines conditions les *discriminations* étaient justes et nécessaires. Aussi, alors que les *discriminations* personnelles sont toujours injustes, il est des cas où les *discriminations* locales sont justes et nécessaires. Cependant les législations des trois quarts des États et les Constitutions de seize d'entre eux ont interdit toute espèce de *discrimination*. La loi du commerce entre États, elle, se borne à prohiber et à déclarer illégales les « *discriminations* injustes », laissant ainsi à la Commission le pouvoir d'apprécier dans chaque cas si la *discrimination* est juste ou injuste. Théoriquement, chaque région a un droit acquis aux avantages résultant de sa situation naturelle ; en pratique, la Commission peut autoriser des tarifs différentiels entre certaines localités, quand il y a des motifs suffisants, sans pour cela concéder une préférence induue.

Parmi les formes de *discriminations* déclarées illégales par la Commission, nous pouvons noter l'usage illégitime de wagons privés, ou n'appartenant pas à la Compagnie de chemins de fer ; les détaxes en faveur des gros expéditeurs ; les combinaisons de tarifs obtenues par le commerçant débrouillard ; la vente de *mileage tickets* à des prix inférieurs ; le refus non motivé d'une Compagnie d'expédier des marchandises par la ligne indiquée par l'expéditeur ; l'emploi de com-

missionnaires chargés de recruter la clientèle par l'appât de tarifs réduits ; les *discriminations* personnelles en faveur des gros industriels ; l'application aux centres de commerce de tarifs réduits dont ne bénéficient pas les points intermédiaires ; la concession à certains individus de l'usage exclusif du matériel des stations ; le système de l'*expense bill*, la fausse classification, les pesages inexacts, les contrats occultes, etc.

Ne sont pas considérés comme *unjust discrimination* par la jurisprudence de la Commission : la vente de deux billets de voyageurs dont l'un est cessible et l'autre ne l'est pas, quand l'un de ces billets est à prix réduit ; l'entente pour l'application de tarifs de transit avec une seule Compagnie de navigation, quand il y en a plusieurs en concurrence ; le retour à prix réduit de wagons-citernes à pétrole quand ils sont chargés d'huile de graine de coton et de térébenthine ; l'application d'un tarif identique à tous les points d'une même ligne pour le transport du lait par train spécial ; l'attribution de wagons spéciaux aux voyageurs de couleur, à condition que les chemins de fer leur fournissent pour le même prix les mêmes garanties de confort et de sécurité qu'ils accordent aux blancs ; le transport à prix réduit des immigrants. Enfin la Commission a été appelée à trancher la difficulté suivante : un article devait être consommé ou utilisé sur le lieu de production, parce que son transport coûtait trop cher ; la Compagnie desservant la région était obligée de retourner ses wagons à vide dans la direction vers laquelle eût été transportée la marchandise en question si elle eût pu bénéficier de tarifs assez bas ; la Compagnie fut autorisée à titre exceptionnel à percevoir des taxes assez réduites pour créer un courant de trafic sur cet article et en même temps assez élevées pour couvrir les frais supplémentaires de manutention et de traction.

Un simple coup d'œil sur l'ensemble des décisions de la Commission nous permet de constater qu'elle ne s'est pas ralliée à un principe unique pour apprécier dans tel ou tel cas particulier le caractère juste et raisonnable d'un tarif donné. Son interprétation a été au contraire essentiellement opportuniste. Dès son entrée en fonctions, elle a estimé que la question était vraiment trop complexe pour être résolue *a priori*

par la simple application d'un principe abstrait. Dans chaque espèce, loin de s'inspirer d'une idée préconçue, au contraire, après une appréciation minutieuse des faits, elle a cherché à faire prévaloir l'égalité du traitement entre chaque expéditeur et à imposer aux Compagnies une stricte impartialité vis-à-vis de leurs clients. Dans une de ses premières décisions, elle énumère les différents éléments qui permettent de se rendre compte si un tarif est juste et raisonnable. Ce sont : 1^o les recettes et dépenses occasionnées par le transport ; 2^o le tarif en vigueur sur les réseaux placés dans les mêmes conditions ; 3^o les caractères distinctifs du chemin de fer en question ; 4^o la proportion du tarif de transit au trafic local ; 5^o l'importance de l'opération en question par rapport au reste du trafic local ; 6^o la valeur marchande de l'article expédié ; 7^o l'importance des réductions consenties par le chemin de fer sur les matières premières qui entrent dans la fabrication de l'article ; 8^o enfin, en général, toutes les autres circonstances ayant pu intervenir dans la fixation du tarif.

Les tarifs peuvent être basés sur la distance. Dans ce cas, le tarif par tonne-mille diminuera au fur et à mesure que la distance augmentera. Les tarifs de transit, eux, ne sont pas nécessairement basés sur ce principe et la Commission a déclaré que, dans l'élaboration d'un tarif local, on n'avait pas à se préoccuper du tarif de transit appliqué à une marchandise empruntant la même ligne. La distance est un élément de première importance dans la fixation des tarifs. La Commission a eu à envisager le cas où la concurrence s'exerçait sur deux points non situés sur la même ligne, et elle a décidé que toutes les autres conditions relatives au coût du transport et à la valeur du service étaient identiques, le point le plus rapproché devait bénéficier de tarifs égaux ou inférieurs à ceux du point le plus éloigné. La valeur marchande d'un article, la valeur du service de transport, le coût de production, le coût du transport, tels sont les éléments fondamentaux qui président à l'établissement d'un tarif. La valeur du service est bien l'élément le plus important, mais il ne saurait être le seul à entrer en considération. Quels que soient le coût de production et la valeur du service, les tarifs dans un cas donné ne sauraient descendre assez bas pour imposer une charge

supplémentaire au reste du trafic ; de faibles recettes, un coût d'exploitation élevé ou certaines nécessités financières ne suffiraient pas davantage à justifier des taxes excessives. Les risques encourus par une Compagnie, le taux de capitalisation d'un chemin de fer, peuvent encore avoir leur répercussion sur les tarifs. La Commission n'a voulu prendre le dernier facteur en considération que lorsqu'elle était suffisamment renseignée sur la valeur du capital réel de la Compagnie. Proportionner les tarifs au montant du capital nominal, c'eût été encourager la surcapitalisation et placer sur un terrain d'infériorité énorme les Compagnies dont la gestion financière était précisément la plus correcte.

c. *Classification*. — Les grandes classifications actuellement en vigueur aux États-Unis sont le résultat de soixante années d'efforts incessants. Les trois principales d'entre elles comprennent aujourd'hui plus de 7 000 articles, alors qu'une classification établie en 1856 n'en comprenait que 33. On peut ainsi juger du chemin parcouru depuis cette époque. Les différentes classifications tendent en même temps à s'uniformiser grâce aux efforts de la Commission du commerce entre États qui s'est employée de tout son pouvoir à hâter ce travail d'unification. Comme elle le dit dans son rapport pour l'année 1890, « les chemins de fer devraient réorganiser au plus vite leurs tarifs et simplifier leur classification ; ils feraient ainsi œuvre utile, et pour le public et pour eux-mêmes ». La Commission cependant s'est refusée à intervenir d'une façon positive dans le travail de classification. Du moins, ses décisions ont contribué à dégager quelques-uns des principes qui régissent actuellement la matière. Tout système de tarifs repose nécessairement sur une classification préalable des marchandises. La loi du commerce entre États le reconnaît implicitement quand elle enjoint à la Commission de sévir contre la fausse classification, expédient qui recouvre assez fréquemment dans la pratique des chemins de fer une *discrimination* injuste.

Un fabricant de savon commun affichait et vendait son produit comme savon de toilette ; il jugea bon cependant de porter plainte contre un chemin de fer qui rangeait l'article en question dans la classe des savons de toilette et non dans la classe d'un transport moins coûteux des savons pour le

blanchissage. La Commission déclara le fabricant mal fondé dans sa demande, estimant que le fait de vendre un savon comme savon de toilette constituait une présomption suffisante pour autoriser la Compagnie, quelle que fût la qualité réelle du produit, à le ranger parmi les savons de toilette. Dans une autre affaire, la Commission décida que deux espèces de savon, toutes deux destinées au même usage, et toutes deux de valeur égale, devaient être rangées dans la même classe. La Commission décida encore que deux produits classés sous la même rubrique avaient droit à des tarifs identiques, que leur coût de transport, leur volume, leur poids, leur valeur, en un mot leurs caractères généraux, devaient être les éléments primordiaux de la classification, qu'on devait avant tout viser à la clarté et à la simplicité, et ne pas tenir compte des caractères spéciaux ou contradictoires, et enfin que les considérations personnelles devaient être sévèrement bannies de la classification. Deux articles analogues peuvent être rangés dans deux classes différentes : il n'y aura pas *discrimination* injuste si le risque, le poids, le volume, la valeur, etc., ne sont pas les mêmes. Le seul critérium infaillible qui permette de se rendre compte de l'équité d'une classification n'exige pas, par cela même, des lumières spéciales pour son interprétation. Un recueil de classification est mis à la disposition du public ; il est présumé suffisamment clair pour permettre à tout homme d'une intelligence moyenne de le comprendre, et ainsi de se rendre compte par lui-même du prix que peut lui coûter une opération de transport. Les hommes qui ont établi la classification n'ont pas plus d'autorité que le premier venu pour l'interpréter dans un sens ou dans un autre : elle doit parler par elle-même.

d. *Tarifs de transit.* — Les tarifs de transit et le *through billing* font généralement l'objet d'ententes entre les Compagnies faisant le commerce entre États. La Commission n'a pas le pouvoir d'imposer ces ententes aux Compagnies ; cependant la loi fait plus que les tolérer : elle les encourage, car leur résultat habituel est d'abaisser les tarifs, d'augmenter les facilités de transport et de fournir à la plupart des Compagnies un supplément de trafic et de recettes. Les Compagnies sont libres d'établir les tarifs, et

de construire les lignes qu'il leur plaît ; pourvu que l'intérêt légitime du public soit sauvegardé, à tort ou à raison, la Commission n'a pas à se préoccuper d'autre chose. Il n'est pas nécessaire que le terme « tarif de transit » soit formellement employé pour que la Commission considère la taxe établie comme un véritable tarif de transit. Le nom ne fait rien à l'affaire : la loi ne s'occupe que des conditions de fond. Le fait qu'une des Compagnies participant au transit perçoit sur son réseau le tarif maximum comme s'il s'agissait d'une opération locale ne change rien à la nature du transport. Le tarif de transit ne cesse pas d'être légal quand, partagé proportionnellement entre les Compagnies, la portion attribuée à chacune d'elles est moindre que si l'opération avait été effectuée sous le régime de la tarification locale. Encore faut-il que la taxe perçue échappe au reproche de *discrimination injuste*, soit locale, soit personnelle, et que cette taxe soit en outre assez élevée pour ne pas imposer de charge supplémentaire au reste du trafic. Il peut y avoir des motifs pour qu'un tarif de transit soit inférieur à la somme des tarifs locaux ; d'autre part, les conditions d'une opération particulière peuvent justifier de la part d'une Compagnie le prélèvement sur la taxe totale d'une portion relativement plus élevée que celle à laquelle elle aurait droit, si la répartition était strictement basée sur la distance. La Commission a décidé qu'en semblable occurrence la Compagnie devait justifier la faveur dont elle avait été l'objet. En principe, un expéditeur n'a pas intérêt à connaître le quantum attribué à chaque chemin de fer dans la répartition d'un tarif commun. C'est une affaire privée entre les Compagnies. Néanmoins, quand un expéditeur invoque devant la Commission l'illégalité d'un tarif commun, il peut exceptionnellement obtenir communication des clauses du partage ; souvent, en effet, la connaissance du quantum attribué à chaque Compagnie constitue un élément important pour l'appréciation du caractère raisonnable de la taxe incriminée. L'illégalité du tarif peut même parfois résulter des exigences particulières d'une des Compagnies. La connaissance de ces faits n'est pas inutile à la Commission ; elle ne peut que favoriser une meilleure administration de la justice. Supposons une plainte déposée par un particulier contre une taxe qu'il pré-

tend illégale : la Commission peut évoquer d'office devant elle l'examen du barème de tarifs qui a servi à l'établissement de la taxe incriminée. Il y a là en cause un intérêt privé, et aussi un intérêt public qui justifie l'élargissement du débat : la situation économique et commerciale d'une ville ou d'un régime peut être gravement affectée par la hausse ou la baisse des tarifs de transport. En pratique, la Commission commence par rechercher l'effet du tarif de transit pris en lui-même. La connaissance de la méthode qui a présidé à son établissement n'a d'importance que pour permettre à la Commission de se rendre compte de sa légalité : les Compagnies sont libres d'opérer des réductions comme elles l'entendent. Les recueils de tarifs doivent mentionner les Compagnies qui participent au transit dans chaque cas. Dans la répartition de la taxe perçue, une Compagnie peut recevoir plus ou moins que le tarif local qu'elle aurait perçu pour le même transport ; mais, quelle que soit la base de cette répartition, ce qui constitue le caractère essentiel du *through rate*, c'est que les Compagnies s'entendent pour transporter une marchandise sur leurs réseaux respectifs à un prix total inférieur à la somme des tarifs locaux qu'elles auraient perçus à défaut d'entente préalable. La Commission établit soigneusement la distinction entre le *through rate* et le *through export rate* (tarif d'exportation) qui comprend la taxe perçue par le chemin de fer et la taxe perçue par la Compagnie de navigation. La Commission a encore admis que la portion de l'*export rate* revenant au chemin de fer peut être inférieure au tarif perçu pour le transport de la même marchandise du même point d'origine à destination du même port quand la marchandise ne doit pas être exportée ; dans ce cas, en effet, la taxe perçue par le chemin de fer n'est qu'une fraction d'un tarif de transit.

Bien différents des tarifs de transit sont les *combination rates* qui se calculent en ajoutant au tarif de transit entre le point de départ et un certain point le tarif local pour le retour de la marchandise de ce point au point de destination. Ce système, qui est une application de la théorie des centres de commerce, est d'une pratique courante dans le sud de l'Union. Les *combination rates* pèsent lourdement sur les villes qui y sont soumises. Par contre, les points qui jouissent d'un tarif de transit

bénéficient de prix de transport exceptionnellement réduits.

La Commission a été appelée à trancher plusieurs litiges soulevés par la question des *discriminations* en matière de tarifs d'exportation. La jurisprudence sur ce point sera examinée sommairement un peu plus loin. Il nous suffira pour le moment d'appeler l'attention sur une décision de la Commission qui semble aller à l'encontre de sa jurisprudence ordinaire, puisqu'elle autorise la perception d'un tarif égal pour le transport d'articles d'exportation entre un point donné et New-York d'une part, et ce même point et Boston via New-York d'autre part. Les arguments de la Commission sont les suivants : 1^o coût plus élevé des transports à Boston ; 2^o volume plus considérable des affaires de New-York ; 3^o concurrence de la navigation sur le lac Érié, le canal de l'Érié et l'Hudson, et concurrence entre chemins de fer ; 4^o avantages géographiques et commerciaux de New-York. Il est intéressant de rapprocher cette décision d'une autre rendue postérieurement et affirmant « qu'il n'était ni bon en principe, ni équitable en pratique, pour les Compagnies de chemins de fer, de créer des différences artificielles, dans les conditions du commerce, au moyen de *discriminations* arbitraires ayant pour but de réserver à chaque marché les produits de la région correspondante.

e. *Ententes entre Compagnies.* — L'article 5 de la loi du commerce entre États prohibe les *pools*. La jurisprudence des Cours s'est attachée à faire ressortir d'une façon définitive les éléments distinctifs qui les caractérisent. Nous réservons l'étude de cette jurisprudence à la deuxième partie du présent chapitre. Nous n'avons donc à nous préoccuper ici que des ententes entre Compagnies ne constituant pas à proprement parler un contrat de *pool*. Deux décisions rendues à plusieurs années d'intervalle proclament qu'un chemin de fer local tombe sous l'autorité de la législation fédérale quand il participe à une entente portant sur le trafic de transit ; par contre, un transport effectué entièrement à l'intérieur d'un État ne constitue pas un acte de commerce entre États, même quand, arrivée au point de destination, la marchandise doit être réexpédiée dans un État voisin. Mais quand deux ou plusieurs chemins de fer se transmettent successivement des marchandises expédiées en transit

au moyen d'un *through bill*, il n'est pas besoin d'un arrangement formel antérieur pour que l'opération tombe directement sous l'autorité des prescriptions de la loi fédérale ; il y a là en quelque sorte une adhésion tacite à un contrat commun, à un *common arrangement*. La Commission décide encore qu'un chemin de fer doit transporter une marchandise présentée de la façon ordinaire, même quand il n'existe pas d'entente spéciale. Quand deux Compagnies font un arrangement pour alimenter un marché commun des produits de deux régions concurrentes, le contrat ne doit pas favoriser l'une de ces régions aux dépens des autres.

En ce qui concerne la compétence de la Commission, elle s'étend à toutes les *instrumentalities of shipment or carriage*, telles que les petites lignes locales entièrement situées à l'intérieur d'un État, mais utilisées par le trafic entre États, les transports entre deux points d'un même État quand ils empruntent partiellement le territoire d'un autre État, le chemin de fer électrique qui réunit le district de Colombia au Maryland, un point sur une rivière servant de frontière commune à deux États. Le transport à travers différents États de la viande sur pied est de la compétence de la loi du commerce entre États, jusqu'au débarquement du bétail dans les *stock-yards*. La Commission s'est au contraire déclarée incompétente dans les cas suivants : cabotage entre deux ports d'un même État par un bateau se livrant habituellement au trafic entre États ; expédition à Jersey-City, par des cultivateurs du New-Jersey, de primeurs à destination de New-York. La Commission a refusé également de contraindre les Compagnies à allouer un supplément de bagages aux voyageurs de commerce ; à leur imposer la mise en service de certains wagons spéciaux ; à fixer des honoraires d'avocats ; à procéder par voie de décrets. Quant à sa compétence en matière de tarifs, nous l'examinerons dans le chapitre suivant.

BIBLIOGRAPHIE

- Annual Reports of the Interstate Commerce Commission.
 MEYER (B.-H.). — The Interstate Commerce Commission (*Political Science Quarterly*, vol. XVII, septembre 1902).
 FREDERICK N. JUDSON. — The Law of the Interstate Commerce.
 MEYER (B.-H.). — Railway Legislation in the United States.

CHAPITRE XII

APPLICATION DE LA LOI DU 4 FÉVRIER 1887.

JURISPRUDENCE DE LA COUR SUPRÊME.

SOMMAIRE. — Champ d'activité de la Cour Suprême, p. 223. — 1^o Interprétation de l'article 4, p. 223. — *L'Import Rate decision*, p. 224. — La concurrence constitue une des « circonstances et conditions » qui justifient les infractions à l'article 4, p. 225. — Jurisprudence confirmée par l'arrêt rendu dans l'affaire de Troy, p. 225. — 2^o Pouvoirs de la Commission sur les tarifs, p. 226. — Elle s'est crue investie du pouvoir de prescrire un tarif sous certaines conditions, p. 227. — Jurisprudence contraire de la Cour Suprême, p. 228. — Ses inconvénients, p. 228. — 3^o Pouvoirs conférés à la Commission par l'article 12, p. 229. — Immunité des témoins, p. 230. — Amendements de 1889 et 1893, p. 230. — L'affaire *Counselman*, p. 231. — Les affaires *James*, *Brimson* et *Brown*, p. 231. — Valeur des décisions de la Commission devant les tribunaux, p. 232. — 4^o Ententes entre Compagnies, p. 232. — Échec complet de la loi, p. 233. — *Associations de trafic*, p. 233. — L'affaire de la *Trans-Missouri Freight Association*, p. 234. — L'affaire de la *Joint Traffic Association*, p. 234. — Inconvénients très graves de cette jurisprudence, p. 235. — Conclusion, p. 235.

Nombreuses sont les décisions de la Commission du commerce entre États qui ont été modifiées ou annulées par la Cour Suprême des États-Unis. C'est sa jurisprudence que nous allons désormais étudier sous les quatre paragraphes suivants :

1^o Arrêts relatifs à l'interprétation de l'article 4 ; ou plus exactement, arrêts définissant les « circonstances et conditions » qui suspendent son application ;

2^o Limitations apportées au pouvoir de la Commission sur les tarifs ;

3^o Limitation des pouvoirs conférés à la Commission par l'article 12 ;

4^o Arrêts relatifs aux ententes et coalitions entre chemins de fer.

1^o INTERPRÉTATION DE L'ARTICLE 4.

Le 23 mars 1889, la Commission rendait une décision déclarant, entre autres choses, que « les marchandises d'importation

expédiées à un point quelconque des États-Unis d'un port d'entrée ou d'une place de réception appartenant à l'Union ou à un pays voisin, devaient être transportées aux tarifs en vigueur pour les autres marchandises ».

Seize Compagnies se conformèrent à la décision de la Commission, soit immédiatement, soit dans un délai de trois mois; huit autres continuèrent à percevoir des tarifs réduits sur les articles d'importation. Des poursuites furent immédiatement engagées par les syndicats de négociants de New-York, Philadelphie et San Francisco, et le 29 juin 1891 la Commission rendait sa fameuse *Import Rate decision*, qui fait date dans l'histoire de la législation fédérale des chemins de fer.

Les demandeurs fournissaient la preuve absolue que certaines Compagnies imposaient aux marchandises d'importation des tarifs moindres qu'aux articles indigènes similaires, fabriqués au lieu de débarquement et chargés sur les mêmes trains à destination des mêmes points de l'intérieur : « Non seulement le trafic étranger bénéficiait d'un tarif réduit, mais souvent le prix total pour le transport d'une marchandise d'une place étrangère à un point intérieur des États-Unis, par l'intermédiaire d'un port de commerce, était inférieur au prix perçu par la Compagnie du chemin de fer pour le transport de la même marchandise indigène, du même point au même point de destination. » Pour certains articles, le tarif entre la Nouvelle-Orléans et San Francisco était le triple du tarif entre Liverpool et San Francisco.

Les Compagnies défenderesses répondaient que le trafic d'importation était soumis à des « conditions et circonstances » différentes du trafic indigène à cause de la concurrence des lignes de navigation entre elles. Elles prétendaient encore que le prix du transport des marchandises d'importation entre le port de débarquement et le lieu de destination n'était qu'une portion du tarif de transit qu'il convenait de calculer depuis le point de départ réel de la marchandise, et que cette portion du tarif total pouvait, d'après la loi, être inférieure au tarif local sur la même ligne et pour la même distance.

La Commission hésita longtemps à se prononcer. Enfin elle décida que les chemins de fer n'avaient pas le droit d'établir

de différences entre les marchandises indigènes et les articles d'importation ; que des facteurs étrangers comme la concurrence entre Compagnies de navigation ne sauraient constituer une des « circonstances et conditions » dissemblables prévues par la loi du 4 février 1887, et qu'il y avait lieu d'exécuter intégralement la décision du 23 mars 1889. Les Compagnies résistèrent. La Commission s'adressa à une Cour de Circuit pour obtenir l'exécution forcée de sa décision. Les Compagnies portèrent l'affaire en appel devant la Cour d'appel de Circuit, puis finalement devant la Cour Suprême.

Les deux Cours de Circuit s'étaient bornées à confirmer purement et simplement la décision de la Commission. Mais la Cour Suprême l'annula, considérant que, « parmi les circonstances et conditions à faire entrer en ligne de compte aussi bien en matière d'importation que de commerce indigène, il convenait de ne pas oublier la concurrence qui affecte les tarifs ». Autrement dit la Cour Suprême émit l'avis que des influences étrangères, telles que la concurrence même, s'exerçant entièrement hors du champ d'action de la Compagnie de chemins de fer, devaient être prises en considération quand il s'agissait de déterminer le caractère semblable ou dissemblable des « conditions et circonstances », et, conséquemment, que la Commission avait eu le tort de ne pas considérer toutes les « circonstances et conditions » intervenant dans le cas visé.

En élargissant ainsi le sens des mots « circonstances et conditions », la Cour Suprême portait un coup terrible à l'autorité de l'article 4. Moins de cinq ans après, l'arrêt rendu dans l'affaire de *Troy* venait confirmer et aggraver sa première jurisprudence, au point que désormais la clause de *long and short haul* allait être considérée comme lettre morte.

Troy est une ville de l'Alabama desservie par deux lignes de chemins de fer. Elle est située à 52 milles de Montgomery, ville elle-même desservie par plusieurs lignes. Les tarifs sur les marchandises passant par Troy à destination de Montgomery étaient moins élevés que quand les mêmes marchandises s'arrêtaient à Troy. La Commission s'émut et appela à sa barre la Compagnie coupable de cette infraction à l'article 4. Devant la Commission, la Compagnie reconnut sans

difficulté les faits qui lui étaient reprochés, mais prétendit pour sa décharge que les nécessités de la concurrence entre chemins de fer ayant leur terminus à Montgomery créaient des « circonstances et conditions » dissemblables pour Troy et pour Montgomery. La Commission décida, conformément à sa jurisprudence constante, que la concurrence s'exerçant à Montgomery entre chemins de fer soumis à l'autorité de la loi du commerce entre États ne suffisait aucunement à justifier une dérogation à l'article 4. L'affaire fut portée devant la Cour Suprême qui cassa la décision de la Commission et réédita son arrêt rendu dans l'affaire de l'*Import Rate* déclarant que la concurrence entre chemins de fer était de nature à créer une dissemblance dans les « circonstances et conditions » et que, dans l'espèce, la perception de tarifs plus élevés sur les marchandises à destination de Troy ne tombait pas sous le coup de la prohibition de l'article 4. Un des considérants est à retenir : « La concurrence est une des circonstances qui tendent le plus évidemment à créer des dissemblances dans les circonstances et conditions du service ; il est donc à présumer que c'est principalement la concurrence qu'a visée le Congrès dans le vote de l'article 4. « Mais, d'après la jurisprudence de la Cour Suprême, la concurrence n'entre plus en ligne de compte dans l'interprétation de l'article 2 qui prohibe les *discriminations* personnelles. Dans cet article, les mots *under substantially similar circumstances and conditions* ne visent que l'opération matérielle du transport et non la concurrence entre lignes rivales. » Le seul fait de la concurrence, dit un arrêt, quels que soient son caractère et son intensité, ne relève pas nécessairement le chemin de fer de l'observation des articles 2 et 3. Il est bon de noter que, dans un arrêt concernant une infraction à l'article 2, la Cour Suprême déclara que les mots « sous des circonstances et conditions semblables en substance » ne visaient pas le fait de la concurrence et « pouvaient être interprétés plus largement dans l'article 4 que dans l'article 2 ».

Les deux arrêts de la Cour Suprême dans l'affaire de l'*Import Rate* et dans l'affaire de *Troy* ont donc eu pour résultat de rétrécir le champ d'application de l'article 4 et de rouvrir toute grande la porte aux abus qu'il avait tenté d'enrayer.

2^o POUVOIRS DE LA COMMISSION SUR LES TARIFS.

Dans son rapport annuel pour 1897 (1), la Commission expose que depuis dix ans elle use de son pouvoir de prescrire des tarifs justes et raisonnables. La première de ces décisions date du deuxième mois de son entrée en fonctions. « Des 135 décisions déjà rendues dans cet ordre d'idées, dit le rapport (2), 68 ordonnent une modification des tarifs pour l'avenir. » « Nous avons actuellement par devers nous, dit encore la Commission (3), 38 affaires roulant sur une réduction de tarifs. » Ceci nous donne une idée du rôle que la Commission s'était crue autorisée à jouer en matière de tarifs. Le Congrès qui vota la loi de 1887 n'avait que des notions assez imparfaites sur les questions de transport par chemin de fer. Certains points avaient été laissés à dessein dans le vague, et on avait tacitement abandonné à la Commission des pouvoirs suffisants pour trancher les situations de fait, même imprévues, qui pouvaient se présenter; c'est ainsi que la Commission, poussée par les circonstances, se crut investie du pouvoir de prescrire des tarifs sous certaines conditions. Mais plusieurs arrêts de la Cour Suprême vinrent restreindre sa compétence sur ce point et modifier du tout au tout les principes qui jusqu'alors avaient présidé à l'application de la loi du commerce entre États.

Aux termes d'une décision rendue en 1892, la Commission n'est pas investie de la seule autorité « de déclarer une taxe en vigueur déraisonnable, et d'en interdire l'application; elle a encore le droit d'établir, ordonner et faire appliquer un tarif raisonnable. Le pouvoir d'établir un tarif maximum raisonnable se déduit des dispositions de l'*Act du commerce entre États* ordonnant à la Commission de fixer, s'il y a lieu, le montant des indemnités dues par les Compagnies en réparation du dommage causé aux intéressés par la violation de la loi, — et, en cas d'application d'un tarif déraisonnable, l'indemnité à payer représente la différence entre le tarif actuelle-

(1) Annual Report, 1897, p. 11.

(2) *Ibid.*, p. 16.

(3) *Ibid.*, p. 22.

ment perçu et le tarif raisonnable qui aurait dû l'être ». Ces principes, la Commission les a toujours affirmés avec la même vigueur dans sa jurisprudence postérieure. Mais jamais elle n'a prétendu fixer un tarif en première instance. « Le rôle de la Commission vis-à-vis des tarifs, dit une décision, c'est d'examiner si une taxe imposée par un chemin de fer est ou non en contradiction avec la loi. La Commission est établie pour redresser ce qu'il y a d'injuste et de déraisonnable dans les tarifs. »

La première affaire importante qui marque le début de la jurisprudence actuelle fut soulevée par une plainte d'un commerçant de Cincinnati. La Compagnie incriminée avait perçu sur la même marchandise un tarif plus élevé pour Social Circle que pour Augusta, ville située à 119 milles plus loin sur la même ligne; — en second lieu, les tarifs pour Social Circle étaient « excessifs et indus ». Après une enquête très minutieuse, la Commission rendit une décision imposant à la Compagnie de chemins de fer un ensemble de tarifs maxima entre Cincinnati et Atlanta. L'affaire fut portée en appel devant la Cour de Circuit qui réforma la décision. La Commission, à son tour, interjeta appel de ce jugement devant la Cour Suprême qui rendit un arrêt dont il convient de détacher le considérant suivant :

« Nous ne trouvons absolument rien dans la loi, dit la Cour, qui, d'une manière expresse ou implicite, confère à la Commission un semblable pouvoir (de prescrire des tarifs raisonnables). La Commission réplique que le pouvoir de statuer sur le caractère raisonnable d'un tarif en vigueur implique le droit d'en prescrire de nouveaux. Mais il n'en est pas nécessairement ainsi. Le caractère raisonnable d'un tarif dans un cas donné dépend des circonstances. Le rôle de la Commission est d'analyser et d'interpréter ces circonstances. Si la Commission, au lieu de différer sa décision jusqu'à ce qu'elle ait réuni les éléments d'appréciation, fixe elle-même un tarif, le tarif est présumé par la Commission être raisonnable ».

La Commission interpréta cet arrêt comme l'autorisant « à différer son jugement jusqu'à ce qu'elle eût réuni les éléments d'appréciation nécessaires, et à ordonner, en attendant, au chemin de fer de ne pas dépasser un maximum de tarifs évi-

demment conforme à la justice et à la raison ». Mais celles de ses décisions conçues dans ce sens furent encore annulées par la Cour Suprême qui déclara qu'il n'était au pouvoir de personne d'établir pour l'avenir un tarif maximum obligatoire pour les Compagnies de chemins de fer. Aux yeux de la Cour Suprême, le rôle de la Commission consistait simplement à faire des enquêtes sur l'exploitation, à prévenir les infractions à l'article 4, les *discriminations* et préférences indues, en un mot à assurer à tous les expéditeurs « cette égalité de droit qui est l'objectif dominant de la loi du commerce entre États ».

Quelque temps après, la Commission eut à trancher un litige ayant trait à l'élévation relative des tarifs entre une ville du Colorado et San Francisco, d'une part, et Chicago et San Francisco d'autre part. La Commission fixa un ensemble de tarifs maxima entre la ville du Colorado et San Francisco, en spécifiant que ces tarifs ne pourraient excéder un tant pour 100 du tarif en vigueur entre Chicago et San Francisco. Cette décision était scrupuleusement observée depuis deux ans quand une Compagnie se permit de passer outre. L'affaire, portée en appel devant une Cour de Circuit, fut solutionnée contrairement à la thèse de la Commission. Ceci se passait en avril 1900, et depuis cette époque la jurisprudence des Cours a constamment refusé à la Commission le pouvoir de fixer des tarifs pour l'avenir. Pendant cinq ans, son rôle se borna à examiner un tarif et à déclarer si, dans un cas donné, il était raisonnable ou non. Au cas où la taxe perçue avait été déclarée déraisonnable, le chemin de fer, de gré ou de force, la diminuait d'un demi-cent, et la Commission devait recommencer une nouvelle procédure et faire une nouvelle enquête, rendre une nouvelle décision pour aboutir à une nouvelle réduction aussi dérisoire que la première. La Commission était ainsi pratiquement désarmée devant les abus qu'elle avait pour mission de corriger. Cette situation paradoxale n'a pris fin qu'avec la loi de 1906.

3^o POUVOIRS CONFÉRÉS A LA COMMISSION PAR L'ARTICLE 12.

L'article 12 de la loi du commerce entre États, sous sa forme originale et tel qu'il a été amendé postérieurement, per-

met à la Commission d'exiger l'audition de certains témoins et la production des livres des Compagnies, sous la sanction de pénalités assez sévères prononcées par les Cours. Un acte complémentaire en 1889 a introduit le paragraphe suivant :

« L'objection qu'un témoignage ou une déposition peut aboutir à l'inculpation du témoin ne dispensera pas ce témoin de déposer ; mais les faits révélés par sa déposition ne pourront pas motiver l'ouverture de poursuites contre lui. »

L'amendement voté en 1893 est encore plus explicite en ce qui concerne l'obligation du témoignage et les conséquences pénales de la désobéissance aux convocations de la Commission. Puis il apporte au témoin la protection suivante :

« Aucun individu ne sera poursuivi ou condamné à une peine ou déchéance quelconques à raison d'un fait faisant l'objet de sa déposition devant ladite Commission. Le témoin ne sera poursuivi et condamné qu'en cas de faux témoignage ».

Déjà, aux termes de l'article 860 des *Revised Statutes of the United States*, un témoin ne pouvait être relevé de l'obligation de déposer parce que son témoignage l'aurait exposé à des poursuites judiciaires ; d'autre part, le même article interdisait d'engager des poursuites contre ce témoin à raison de sa déposition. Ce système fut adopté en substance par la loi de 1887 amendée en 1889. Mais l'arrêt de la Cour suprême rendu dans l'affaire *Counselman* déclara l'article 860 inconstitutionnel parce qu'il ne semblait pas à la Cour assurer au témoin l'immunité absolue contre des poursuites postérieures garantie par le cinquième amendement de la Constitution fédérale. *Counselman* avait refusé de venir témoigner devant un jury de mise en accusation ; condamné pour *contempt of court*, il fit appel à la Cour Suprême qui déclara l'article 860 inconstitutionnel. Un an après était voté l'amendement de 1893 qui ne devait entrer en application que trois ans plus tard.

L'évolution de la jurisprudence sur ce point est jalonnée par les trois arrêts rendus dans les affaires *James*, *Brimson* et *Brown*. L'affaire *James* est d'une importance secondaire : au terme de l'arrêt rendu par la Cour de Circuit, l'amendement de 1893 n'apportait pas au témoin l'immunité garantie par la Constitution. Si, grâce aux dispositions de l'amendement, le témoin était mis à l'abri des conséquences légales de son té-

moignage, nulle loi au monde n'était capable de le laver de l'opprobre que ferait rejaillir sur lui la découverte de sa complicité dans le délit poursuivi.

Les débats de l'affaire *Brimson* se déroulèrent devant la même Cour. La Commission avait rendu une décision ordonnant à un certain *Brimson* de répondre à un certain nombre de questions et à lui communiquer ses livres. Elle s'adressa à la Cour de Circuit pour obtenir l'exécution forcée de sa décision. Mais la Cour refusa, en déclarant dans son arrêt que le paragraphe de l'article 12 ordonnant aux Cours d'user de leur pouvoir pour obliger les témoins à déposer devant la Commission était inconstitutionnel. Cet arrêt est d'un an antérieur au vote de l'amendement de 1893, de sorte que l'arrêt de la Cour Suprême, rendu sur appel de la Commission, ne pouvait se baser que sur l'amendement de 1889, beaucoup moins explicite. Néanmoins la Cour Suprême décida que :

« L'article 12 de la loi du commerce entre États, autorisant les Cours de Circuit des États-Unis à user de leurs pouvoirs pour seconder les enquêtes ouvertes par la Commission, n'est pas en conflit avec la Constitution des États-Unis ».

Cette décision à elle seule armait déjà la Commission de pouvoirs suffisants, quand l'arrêt rendu dans l'affaire *Brown* vint écarter les dernières difficultés que la Commission pouvait encore rencontrer pour obtenir la déposition d'un témoin récalcitrant. Dans l'espèce, un administrateur de chemins de fer du nom de *Brown* refusait de déposer devant la Commission sous prétexte que sa déposition l'exposerait à des poursuites judiciaires. La Cour Suprême répondit que la loi cherchait avant tout à « obtenir un résultat pratique et utile, et non pas à protéger le témoin contre tout dommage pouvant résulter de sa déposition ». Parlant de la honte qui peut rejaillir sur le témoin de la divulgation d'actes déshonnêtes, la Cour ajoutait :

« Que le fait qu'une déposition peut faire descendre son auteur dans l'estime publique ne peut le dispenser d'apporter malgré tout son témoignage. La personne qui commet un délit doit se rendre compte des dangers qu'elle fait courir à son honneur ; les tribunaux n'ont pas à protéger une réputation dont elle a fait elle-même bon marché. L'intérêt de la société n'a pas à entrer en balance avec la bonne renommée

d'un seul individu qui avoue lui-même avoir commis un délit. Le but de la Constitution, en concédant un semblable privilège, a été non pas de défendre l'honorabilité d'un témoin contre une attaque quelconque, mais de le mettre à l'abri de poursuites judiciaires et aussi d'obtenir une déposition ayant plus de chance d'être véridique ».

Depuis cette décision, qui date de 1896, les pouvoirs de la Commission pour obtenir une déposition peuvent être considérés comme à la hauteur de tous les besoins. Mais l'inconvénient énorme du système est qu'un administrateur sans scrupules peut violer la loi et se mettre ensuite à l'abri de toutes poursuites en intervenant comme témoin dans le procès intenté à la Compagnie qu'il dirige.

Quelle est la valeur des décisions de la Commission devant les tribunaux? L'article 14 de la loi de 1887 dispose que ces décisions feront foi devant les Cours de justice. Cependant, celles-ci se sont presque toujours arrogées le droit de citer de nouveaux témoins et de juger l'affaire au fond, de sorte que l'action engagée devant un tribunal est entièrement différente du procès précédemment entamé devant la Commission. L'arrêt rendu par la Cour Suprême dans l'affaire de l'*Import Rate* envisage le cas où la Commission s'est adressée à une Cour de Circuit pour obtenir l'exécution forcée de sa décision et s'exprime ainsi :

« La question de savoir si certains tarifs sont raisonnables ou non, si certaines *discriminations* sont justes ou injustes, est une question de fait qu'il appartient à la Commission de résoudre à la lumière des faits invoqués et prouvés par témoin; et il n'est pas conforme à l'esprit de la loi qu'une Cour d'appel entreprenne de son propre mouvement de juger une seconde fois l'affaire au fond; cependant, si la loi dispose que les décisions de fait de la Commission doivent faire la preuve *prima facie*, nous sommes d'avis que si, dans un cas semblable, la Commission a commis une erreur dans sa procédure ou fait une enquête incomplète par suite d'une interprétation erronée de la loi, la Cour n'accepte pas les conclusions de fait de la Commission comme une chose légale pour son propre arrêt, mais fasse elle-même l'examen de l'affaire au fond, ou opère le renvoi à la Commission ».

4^o ENTENTES ET CONTRATS ENTRE CHEMINS DE FER
CONCURRENTS.

L'une des trois dispositions essentielles de l'*Interstate Commerce Act*, c'est la prohibition des *pools*. Ici, la loi a complètement manqué son but. Les efforts qu'elle a faits pour prévenir les ententes entre Compagnies n'ont réussi qu'à rendre ces ententes plus étroites et à généraliser le système de la *consolidation* des Compagnies en quelques réseaux immenses. Chose curieuse : alors que la loi fédérale est restée indifférente jusqu'à ces dernières années devant ce travail de concentration, elle a réservé ses foudres contre tout ce qui, de près ou de loin, ressemblait à un *pool*.

On sait que, la plus grande liberté ayant été laissée à l'initiative privée pour la construction des voies ferrées américaines, il existe souvent plusieurs lignes à peu près parallèles qui se font concurrence pour transporter des produits entre deux points donnés. Cette situation a suscité autrefois des guerres de tarifs ruineuses pour les Compagnies, en même temps que très fâcheuses pour le public à cause des brusques et énormes variations qu'elles entraînaient dans le prix des transports ; parfois ces luttes se terminaient par la constitution d'un monopole de fait, au profit de l'une des Compagnies qui réussissait à tuer ses rivales et jugulait alors ses clients pour compenser les pertes qu'elle avait subies. Les administrations des chemins de fer avaient elles-mêmes reconnu les inconvénients de cette politique batailleuse et, pour l'éviter, avaient eu recours aux *pools*. Ces *pools* ayant été interdits par la loi de 1887, les Compagnies y avaient substitué des ententes pour l'application, pendant une période de temps déterminée, de tarifs qui leur permettaient un profit raisonnable sans léser une seule d'entre elles.

L'une des principales *associations de trafic* ainsi formées entre les Compagnies de chemins de fer était la *Trans-Missouri Freight Association*, comprenant toutes les principales lignes de l'Ouest. Elle avait été fondée en 1889 « dans un but de protection mutuelle par l'établissement et le maintien de tarifs et de règles raisonnables à l'égard du trafic de transit et

du trafic local ». Elle avait été attaquée comme violant « la loi pour protéger le commerce contre les restrictions et coalitions illégales » ordinairement connue sous le nom de loi *Sherman contre les trusts* de 1890, parce que les contrats passés entre ses membres restreignaient le droit de chacun d'entre eux d'appliquer les tarifs, c'est-à-dire de faire le commerce comme ils l'entendaient, qu'une restriction était ainsi opposée au commerce entre les États. En première instance et en appel, l'Association du Trans-Missouri gagna ; mais elle perdit devant la Cour Suprême au mois d'avril 1897. La Cour avait à résoudre les deux questions suivantes : 1^o La loi Sherman est-elle applicable aux chemins de fer ? 2^o Si oui, l'Association du Trans-Missouri viole-t-elle une disposition de cette loi ? La Cour répondit par l'affirmative sur les deux points. Les avocats de l'Association eurent beau représenter que les contrats constitutifs n'étaient nullement déraisonnables, qu'ils ne lésaient point les intérêts du public, mais les servaient au contraire, puisque les tarifs de transport adoptés, qui n'avaient d'ailleurs rien d'excessif, étaient publiés, par conséquent soustraits aux brusques variations, et qu'on s'interdisait d'y déroger en faveur de tel ou tel gros producteur ou syndicat ; rien n'y fit. La Cour, à une voix de majorité seulement, il est vrai, jugea que la loi n'interdisait pas seulement les contrats passés en vue d'une restriction déraisonnable du commerce (*unreasonable restraint of trade*), mais en vue d'une restriction quelle qu'elle fut (*restraint*, tout court).

L'arrêt rendu un an et demi plus tard dans l'affaire de la *Joint Traffic Association* est basé sur les mêmes considérants. La Cour eut en outre à résoudre les questions subsidiaires suivantes : le contrat de la *Joint Traffic Association* abolissait-il la concurrence entre les lignes contractantes ? La loi contre les *trusts* était-elle constitutionnelle ? Enfin le contrat était-il établi en violation de la loi du commerce entre États ? La Cour décida que la loi Sherman s'appliquait à toutes les coalitions, même celles entre Compagnies de transport. Les coalitions, disait-elle, « peuvent être différentes pour les différents genres de sociétés, et cependant elles ont toutes un caractère commun : elles sont le résultat de la tendance des individus ou des sociétés à s'agrandir aux dépens de l'intérêt public ».

La Cour Suprême faisait allusion dans son arrêt aux travaux préparatoires de la loi Sherman et à sa jurisprudence antérieure dans l'affaire de la *Trans-Missouri Freight Association*. Elle en déduisait que la loi contre les *trusts* avait entendu prohiber toute entente, quelle qu'elle fût, amenant une restriction du commerce, que cette entente fût juste ou injuste, raisonnable ou déraisonnable. Elle ajoutait : « Une Compagnie a beau avoir le droit d'établir des tarifs raisonnables ; la Cour ne saurait cependant admettre sa prétention d'entrer dans une coalition avec les Compagnies concurrentes en vue du maintien des tarifs ». Et M. Meyer, critiquant la jurisprudence néfaste de la Cour Suprême, pouvait à juste titre écrire en 1902 : « La loi du commerce entre États et la loi contre les *trusts* ont eu pour effet de décourager toute coopération entre chemins de fer sous une forme autre que la concentration. Elles ont accéléré la tendance naturelle des chemins de fer vers la *consolidation*, manquant ainsi complètement leur but. L'une et l'autre, elles interdisent aux Compagnies toute action concertée, aussi longtemps que ces Compagnies sont indépendantes les unes des autres ; elles leur laissent la bride sur le cou dès que la *consolidation* est un fait acquis ».

La question des chemins de fer va donc dorénavant se présenter sous une autre face. La lutte pour les soumettre au contrôle des autorités publiques ne va plus être qu'un des multiples aspects de la grande guerre engagée contre les *trusts*, et les mesures adoptées viseront désormais à résoudre au moins partiellement le problème général soulevé par la concentration industrielle.

BIBLIOGRAPHIE

- Annual Reports of the Interstate Commerce Commission.
MEYER (B.-H.). — The Interstate Commerce Commission (*Political Science Quarterly*, vol. XVII, septembre 1902).
FREDERICK N. JUDSON. — The Law of the Interstate Commerce.
MEYER (B.-H.). — Railway Legislation in the United States.
-

CHAPITRE XIII

LA CONCENTRATION DES CHEMINS DE FER ET LA LUTTE CONTRE LES TRUSTS.

SOMMAIRE. — Évolution du problème des chemins de fer, p. 236. — Les deux termes du problème à l'heure actuelle : régler les relations des Compagnies entre elles, d'une part (question de la concentration), p. 237, et avec le public (question des *discriminations*), d'autre part, p. 237. — 1^{re} Maintien du principe de la concurrence et de l'interdiction des *pools*, p. 237. — Mouvement de consolidation, p. 237. — Différents procédés de *consolidation*, p. 238. — Répartition du réseau entre les six grands groupes financiers en 1903, p. 239. — Avenir du mouvement de concentration, p. 240. — Formation de groupements géographiques, p. 240. — Résultats de la concentration, p. 240. — Les tarifs ont diminué de 50 p. 100 en trente ans (1870 à 1900), p. 241. — Mouvement de hausse depuis 1900, p. 241. — Ses causes, p. 242. — La hausse des tarifs a frappé presque uniquement le trafic local, p. 242. — 2^e La question des *discriminations*, p. 243. — Lacunes de la loi de 1887, p. 243. — Nécessité d'une intervention législative plus énergique, p. 244. — Les *discriminations* et la question des *trusts*, p. 244. — La loi Sherman de 1890, p. 244. — La loi Elkins de 1903, p. 244. — Rôle des *discriminations* dans la constitution et la vie des *trusts*, p. 245. — Déposition de M. Prouty devant la Commission industrielle, p. 245. — Importance réelle des modifications de tarif en apparence les plus minimes, p. 245, et cela à cause du taux réduit des bénéfices par rapport au chiffre des affaires, p. 246. — Dans ces conditions, la hausse d'un tarif au profit d'un concurrent crée à son profit un monopole de fait, p. 246. — Obligation pour les chemins de fer de concéder des faveurs spéciales à certains expéditeurs, p. 246. — Ces faveurs revêtent des formes détournées à cause de leur prohibition par l'*Interstate Commerce Law*, p. 246. — Tarifs réduits au profit des *trusts* et ruine des maisons de second ordre, p. 246. — Exemple du commerce des grains, p. 246. — Les *discriminations* sont le facteur prépondérant de la prospérité des *trusts*, p. 247. — Exemple de la *Standard Oil Company*, p. 248. — Le *mal adjustment* des tarifs, p. 249. — Le commerce du pétrole sur le *New-Haven Territory*, p. 249. — Faveurs dont jouit la *Standard Oil Company*, p. 250. — Importance réelle des *discriminations*, p. 252. — Conclusion de M. Prouty, p. 252. — Rapport de la Commission industrielle, p. 253. — Desiderata formulés, p. 253. — Réorganisation de la législation, p. 254. — Augmentation des pouvoirs de la Commission, p. 254. — Répression du *stock-watering*, p. 255. — Suppression des tarifs d'importation, p. 255. — Autorisation des *pools* comme moyen de mettre obstacle au mouvement de *consolidation*, p. 255.

La réglementation des chemins de fer est un problème trop complexe pour que la loi du commerce entre États l'ait résolu du premier coup. Aux différentes époques de l'histoire des chemins de fer, il s'est posé sous des formes nouvelles; mais, au fond, ses données n'ont jamais changé. Dans un régime d'exploitation privée, une Compagnie cherche forcément à faire

le plus gros chiffre d'affaires aux plus hauts tarifs et aux moindres frais possibles. Le public, au contraire, est intéressé à obtenir des moyens de transport de plus en plus efficaces, des tarifs aussi stables que le permettent les conditions économiques du pays ; enfin, des prix de transport raisonnables et égaux pour tous. Au début, on espéra que le jeu de la libre concurrence et la lutte entre les intérêts rivaux aboutiraient à un statut satisfaisant et équitable pour les deux parties en présence. Mais l'expérience eut bien vite prouvé combien était vaine et stérile la théorie de la non-intervention de l'État en matière de réglementation des voies ferrées.

Le problème se résout en deux termes à chacun desquels correspond une série de devoirs pour l'État. Il lui appartient en premier lieu de régler les relations des Compagnies de chemins de fer entre elles, et en second lieu d'introduire le plus d'équité possible dans les rapports entre les Compagnies et leurs clients.

Sur le premier point, la théorie généralement en faveur aux États-Unis vise à maintenir entre les chemins de fer l'indépendance la plus complète et la concurrence la plus active. La législation fédérale et les différentes législations locales ont toutes prohibé les *pools* à maintes reprises et, malgré une campagne acharnée en leur faveur, la dernière grande loi fédérale, la *Hepburn law* du 25 juin 1906, n'a pas voulu lever l'interdiction prononcée contre eux par la loi du 4 février 1887.

Cette politique a eu deux conséquences déplorables que la législation de 1887 était loin de prévoir. En premier lieu, les lois prohibitives d'ententes entre Compagnies ont déchaîné le formidable mouvement de *consolidation* contre lequel on essaie de réagir actuellement aux États-Unis. C'est là un point sur lequel nous voudrions un peu insister.

C'est à partir de 1897 que le mouvement de *consolidation* prend un développement considérable et se fait dans une direction nouvelle. L'intensité de ce mouvement est telle que deux ans plus tard, en 1899, l'un des principaux, sinon le principal journal commercial et financier de New-York, *Bradstreets*, peut écrire : « Il y a eu, durant ces quelques dernières années, un si grand nombre d'*amalgamations* de Compagnies de

ce genre (de chemins de fer) aux États-Unis, qu'il n'est pas exagéré de supposer que la présente génération verra un nombre relativement limité de sociétés dominer et exploiter tout le réseau des voies ferrées du pays ». Les financiers placés à la tête des Compagnies de chemins de fer, désireux d'échapper aux conséquences de la récente décision de la Cour Suprême, ne voient plus qu'un moyen : réunir sous la même autorité les lignes concurrentes. L'exécution de ce plan permettrait d'échapper aux ruineuses guerres de tarifs, de réaliser un certain nombre d'économies dans l'exploitation, et de tenter de relever sensiblement d'une manière durable les tarifs entre les points soumis autrefois à la concurrence.

L'ère de prospérité qui s'est ouverte à la fin de 1896 et s'est continuée depuis lors a permis la réussite de ces projets. Les hommes qui se sont mis à la tête de ce mouvement ont trouvé aisément les capitaux qui leur étaient nécessaires. En moins de deux ans, la carte financière du réseau américain a été complètement modifiée, et la concentration portée à un point qui a prouvé à l'opinion et au législateur l'impossibilité de conserver dans cette industrie le principe de la concurrence.

Les procédés employés pour réaliser cette *consolidation* sont au nombre de quatre : l'achat, la prise à bail, le contrôle, la communauté d'intérêts. L'achat opère la fusion complète de la ligne achetée avec le réseau acquéreur. La législation de quelques États ne permettant pas l'acquisition d'une ligne concurrente, la location est le moyen employé dans ce cas pour opérer la *consolidation*. Souvent, au lieu d'acheter la ligne convoitée, opération rendue difficile, parfois, par l'importance de son capital, on se contente de se procurer le nombre de titres nécessaires pour s'assurer la prédominance à l'assemblée générale ; c'est ce qu'on appelle le *control* ou la *domination*. Enfin, on réalise également l'entente entre deux ou plusieurs Compagnies par l'échange réciproque de membres dans leurs conseils d'administration, membres qui sont intéressés eux-mêmes ou qui représentent des groupes d'actionnaires possédant des intérêts importants dans ces diverses Compagnies ; c'est ce qu'on appelle la communauté d'intérêts. Ces procédés sont employés indifféremment suivant les circonstances, et un réseau est constitué par un ensemble de lignes réunies sous une

autorité financière commune au moyen de ces procédés variés.

L'éparpillement des titres des Compagnies de chemins de fer, qui s'est fortement accentué dans ces dernières années, facilite, au lieu d'y mettre obstacle, la domination des Compagnies par un petit groupe d'individus. Ceux-ci n'ont nullement besoin, en effet, d'avoir en mains une majorité des titres. Plus est grand le nombre des actionnaires, plus ceux-ci éprouvent de difficultés pour se grouper en vue d'exercer une action commune. Il est d'autant plus aisé aux financiers de se procurer le nombre de pouvoirs qui leur sont nécessaires qu'une grande quantité de titres de chemins de fer sont possédés par les Compagnies d'assurances, les *trust banks*, les *saving banks*, sociétés avec lesquelles ils ont d'étroits rapports d'affaires.

Quel est le stade actuellement atteint par le mouvement de concentration?

En 1897, on estimait que des groupes financiers contrôlaient 33 p. 100 du réseau ferré. En 1903, 78 p. 100 de la totalité du réseau ferré des États-Unis étaient passés sous la domination de six groupes financiers (1) :

Nom du groupe.	Étendue du réseau en milles.		Capitalisation du réseau en 1903.
	1897.	1903.	
Vanderbilt	16.909	21.888	\$ 1.169.196.132
Pennsylvania.....	8.977	19.300	1.822.402.235
Morgan-Hill.....	15.173	47.206	2.265.116.350
Gould-Rockefeller.....	10.858	28.167	1.368.877.540
Harriman.....	9.916	22.943	1.321.243.711
Moore	»	25.092	1.070.250.439
	61.833	164.596	\$ 9.017.086.407

Étendue totale du réseau ferré en 1897 : 184 428 milles ;
en 1903, 207 977 milles.

Capitalisation totale du réseau ferré en 1903 : \$ 9 347 363.

Cette concentration a eu pour résultat la formation de véritables réseaux géographiques. Ces réseaux, il est vrai, ne sont pas parfaits ; ils ne sont pas entièrement seuls sur leurs terri-

(1) Cette répartition des lignes entre les groupes financiers est impossible à faire avec exactitude. Elle est d'ailleurs variable. Aussi les chiffres diffèrent suivant les auteurs. Nous avons pris ceux tirés par M. Vialatte d'un livre de John Moody paru en 1904, intitulé *The Truth about the Trusts*.

toires, ils se pénètrent encore les uns les autres, mais chacun d'eux exerce une action prédominante dans une région particulière.

Parmi les nombreuses questions qu'a soulevées ce mouvement de concentration, une des plus importantes est celle concernant son avenir. Continuera-t-il en s'accroissant encore, et peut-on prédire qu'à un moment donné, par suite de groupements successifs de plus en plus étendus, tous les chemins de fer américains se trouveront finalement réunis sous une autorité unique? Semblable événement, théoriquement possible, paraît, à l'heure actuelle, peu réalisable. L'organisation du réseau ferré américain se poursuivra tout d'abord dans le sens actuel pour aboutir à une répartition des lignes dans un petit nombre de systèmes desservant chacun un territoire bien défini, dans lequel ils jouiront d'un monopole de fait absolu, et placés sous l'influence de capitalistes distincts. La consolidation ultérieure de ces réseaux en un seul ne présenterait plus, au point de vue de l'exploitation, les mêmes avantages, elle offre donc beaucoup moins de chances de réalisation.

Quel a été l'effet de la concentration récente sur les tarifs? Le public a-t-il directement profité des avantages qui en sont résultés quant à l'exploitation?

Le premier résultat de ces fusions, c'est qu'au lieu d'avoir un grand nombre de lignes concurrentes aussi bien locales que générales, comme il en existait autrefois aux États-Unis, on voit presque toutes les voies ferrées d'une région passer sous la dépendance d'une même société, beaucoup de grandes lignes elles-mêmes perdre leur individualité, en sorte que chacun des courants de trafic principaux, comme celui du Mississipi à l'Atlantique par exemple, n'est plus desservi que par un petit nombre de Compagnies distinctes. La concurrence très réelle qui existait au début dans l'industrie des chemins de fer en Amérique a aussi disparu déjà en grande partie et tend à disparaître de plus en plus pour faire place à la constitution de monopoles de fait. Cette évolution est d'ailleurs très naturelle : la formation de grands réseaux disposant de puissants moyens financiers favorise une exploitation plus économique, plus rationnelle et facilite les améliorations de toute sorte.

De 1890 à 1900, il y avait eu un abaissement constant du

prix de transport moyen de la tonne-mille, montrant que jusqu'à cette époque au moins cette concentration de l'industrie des voies ferrées n'avait pas été nuisible aux intérêts du public américain en général ; elle ne l'avait pas été non plus aux intérêts des sociétés. Celles-ci ont si bien su s'y prendre que, tout en abaissant en moyenne de 22 p. 100 leurs tarifs par tonne-mille entre 1890 et 1900, elles ont élevé leurs recettes par train-mille de marchandises de 1 dollar 55 à 1 dollar 60 ; le poids moyen transporté par un train passait en même temps de 159 tonnes en 1888 à 211 tonnes en 1898, d'où un abaissement appréciable des frais d'exploitation pour une quantité donnée de marchandises. De 1870 à 1900, les tarifs ont diminué de 67 p. 100. Ces chiffres globaux tirés du total des recettes ne sont pas par cela même complètement exacts. Un examen plus attentif fait ressortir que les tarifs locaux ont diminué moins rapidement que les tarifs de concurrence, et que la diminution des tarifs locaux a été plus accentuée dans les États de l'Est que dans la région de l'Ouest. En somme, on peut sûrement affirmer que, en 1900, les tarifs étaient en moyenne moitié moindres que les tarifs de 1870. La cessation d'une concurrence effrénée entre les diverses lignes a aussi pour conséquence de mettre un terme aux guerres de tarifs.

Mais l'année 1899 a marqué le point extrême de ce mouvement et, depuis, les tarifs ont montré, au contraire, une tendance marquée à l'augmentation. Le prix moyen de la tonne-mille, qui s'était abaissé graduellement de 1,92 cent en 1880 à 0,94 cent en 1890, 0,724 cent en 1899, s'est successivement élevé à 0,729 cent en 1900, 0,750 en 1901, 0,757 en 1902 et 0,763 en 1903. Et le mouvement de hausse a continué pendant les deux années suivantes. Le caractère le plus particulier de cette augmentation des frets est qu'elle a été effectuée beaucoup plus par des changements opérés dans les classifications que par des élévations directes des tarifs. C'est dire que ces changements ont été effectués après entente commune entre les Compagnies par l'intermédiaire des Comités de classification.

Les Compagnies ont justifié leur action en déclarant que la hausse était le résultat naturel de l'élévation des prix et des salaires qui s'est manifestée depuis 1899 et qui a fortement

pesé sur le coût de l'exploitation. Un auteur récent, M. Walter C. Noyes, accepte pleinement cette explication. « Bien que les tarifs se soient élevés depuis 1899, il n'y a eu cependant aucune avance relative si on les compare au mouvement des prix en général. Probablement, le plus que l'on puisse dire, c'est que le mouvement de diminution a été arrêté; sans aucun doute il reprendra lorsque reviendront les conditions normales. Les facteurs qui lui avaient donné naissance et le maintenaient en activité n'ont pas entièrement perdu leur puissance. » Une étude plus approfondie de cette question par un autre spécialiste, M. William Z. Ripley, montre que, bien que le prix moyen de la tonne-mille n'ait en somme que faiblement augmenté depuis 1899, l'augmentation ayant porté presque tout entière sur une seule espèce de trafic, elle a été pour celle-ci considérable. Les tarifs appliqués aux articles d'exportation sont commandés par la concurrence que rencontrent ces articles sur les marchés étrangers; les tarifs d'importation figurent au premier rang parmi les tarifs de concurrence entre les Compagnies. Ces tarifs échappent donc, pour une grande part au moins, au mouvement général d'élévation. Une grande quantité de fret a, d'autre part, l'avantage des tarifs spéciaux ou *commodity rates*. Ce sont les produits de grande consommation comme le blé, le coton, le fer, etc. On estime que les trois quarts du trafic des chemins de fer s'effectuent dans ces conditions. Les tarifs sur ces produits ne peuvent fluctuer aisément; ils sont dominés par la concurrence entre les Compagnies. « Aussi le poids d'une augmentation de revenu porte tout entier sur le fret des produits classés dans les catégories supérieures, fret en grande partie domestique et généralement plus ou moins local. Si on accepte les chiffres des Compagnies, suivant lesquelles l'augmentation du revenu par tonne-mille a été de 5 p. 100 pour l'ensemble du trafic, et si on applique cette élévation tout entière au quart ou au cinquième du tonnage, l'accroissement des tarifs entre 1900 et 1903, pour cette partie du fret, n'aurait pas été inférieure à 20 ou 25 p. 100. »

Concentration croissante des chemins de fer : tel est donc le premier résultat logique de la loi du commerce entre États. Mais a-t-elle atteint son second but, qui était de prévenir les

discriminations injustes ? A vrai dire, en diminuant l'étendue de la concurrence entre les Compagnies, la concentration a fait disparaître une des causes qui les incitent à consentir à de gros expéditeurs des tarifs particulièrement avantageux, pour bénéficier de leur fret. Elle n'a pas cependant mis fin à ce procédé et des enquêtes récentes ont prouvé que les *trusts* ont su contraindre les Compagnies à leur continuer des tarifs spéciaux et des faveurs importantes, le plus souvent secrets, qu'elles refusent aux expéditeurs ordinaires.

En outre, la loi de 1887 a rendu encore plus difficile qu'avant la prévention et la répression des *discriminations* injustes. Sans doute, la reconnaissance des *pools* par la loi n'eût pas fait disparaître complètement ces pratiques. Mais les tentatives faites pour maintenir la concurrence ont eu, en somme, pour résultat principal d'accroître les abus sur ce point.

On ne peut guère contester que le monopole de fait, qui est le régime vers lequel tendent les chemins de fer par la force des choses aux États-Unis, comme ailleurs, n'appelle comme correctif nécessaire une certaine intervention de l'État, représentant les intérêts du public en général. Le vote de la loi de 1887 a été un des premiers pas dans cette voie ; mais, depuis cette époque, les conditions ont changé du tout au tout. Au moment du vote de la loi, il s'agissait de protéger les Compagnies aussi bien que le public contre les effets d'une concurrence sans frein. En présence du mouvement actuel de concentration, le Gouvernement n'a plus qu'à rechercher les moyens propres à empêcher le monopole de fait actuellement possédé par les chemins de fer de devenir une tyrannie insupportable pour le public.

Le rôle du Gouvernement est donc bien défini : il consiste à maintenir les relations les plus équitables entre le public et les chemins de fer. Le problème s'est posé sous différentes formes au cours de ces cinquante dernières années. Au fond, toute la question est de concilier les intérêts de sociétés privées quasi publiques engagées dans un service public, avec ceux des individus et des régions desservies par ces Compagnies. Dans l'espèce, la forme concrète sous laquelle se posait la question a varié avec les époques. En 1870, il s'agissait avant

tout d'abaisser les tarifs sur les produits agricoles entre les États du Centre et l'Atlantique. De 1870 à 1890, le but visé fut d'atténuer les *discriminations* locales par trop injustes. Actuellement, le problème est de créer des conditions de transport qui permettent la lutte à armes égales entre rivaux économiques. Il se peut que les progrès de la concentration posent à brève échéance la question des tarifs spoliateurs. Il n'est pas douteux que, le jour où les groupes de chemins de fer auront acquis chacun sur un territoire donné un monopole de fait, voyageurs et expéditeurs n'auront plus d'autre alternative que de se soumettre aux conditions qu'il plaira à la Compagnie qui les dessert de leur imposer, ou d'aller à pied. Mais nous avons vu plus haut ce qu'il fallait penser de cette éventualité.

Le problème de la réglementation des chemins de fer se rattache à certains égards au problème plus large et plus général de la réglementation des sociétés de commerce. A ce point de vue, l'activité du Congrès s'est manifestée par le vote de deux lois bien différentes : la *loi Sherman* de juillet 1890 et la *loi Elkins* de février 1903.

En votant la loi Sherman, le Congrès n'avait en vue que la répression des *trusts* ; mais les fameuses décisions de la Cour Suprême ont donné à l'*Antitrust Act* une portée telle qu'il constitue actuellement une des lois les plus importantes en matière de chemins de fer. L'interprétation donnée par la Cour a eu l'influence la plus profonde sur les ententes entre Compagnies en proclamant pratiquement l'illégalité de toute action concertée de leur part. Pourtant l'intérêt du public exigeait évidemment un certain degré de coopération dans l'établissement des tarifs. L'interprétation de la Cour n'a abouti qu'à rendre encore plus difficile la prévention des *discriminations*. Mais la loi Sherman n'est pas mauvaise en elle-même. Convenablement amendée, et judicieusement interprétée, elle pourrait rendre bien des services en frappant des coalitions nuisibles à l'intérêt public.

Le premier amendement apporté à la loi de 1887 devait être le résultat direct de la lutte engagée par le législateur fédéral contre les *trusts* industriels. Un des moyens les plus efficaces d'atteindre ceux-ci, pensait-on, était de leur retirer le bénéfice de faveurs particulières que, sous des formes variées, ils

obtenaient des Compagnies de chemins de fer. Ce fut l'objet de la loi Elkins de 1903 qui se proposait de prévenir les *discriminations* injustes dans les tarifs de chemins de fer.

Quel est donc le rôle des *discriminations* dans la constitution et la vie des *trusts* ? Un membre actuel de la Commission du commerce entre États, M. Charles A. Prouty, l'a très bien défini dans sa déposition devant la Commission Industrielle. Il n'est pas sans intérêt de résumer ici son argumentation.

M. Prouty commence par observer que peu de gens se rendent un compte exact de l'importance que peut présenter pour un tarif de chemins de fer la modification en apparence la plus minime. Il y a quelques années, les Compagnies desservant Chicago imposèrent une taxe supplémentaire de 2 dollars par wagon sur le bétail expédié aux parcs à bestiaux de cette ville. L'affaire fut portée devant la Commission du commerce entre États qui déclara la taxe illégale et enjoignit aux Compagnies d'en cesser la perception. Les Compagnies ne voulurent rien entendre, et la décision de la Commission fut portée devant les Cours pour recevoir force exécutoire. Le juge qui eut à trancher la contestation, tout en reconnaissant le bien fondé de la demande de la Commission, laissa entendre dans sa sentence qu'à son avis la question soulevée ne présentait aucune espèce d'intérêt pratique.

Cependant, si le juge avait fait le compte du produit de cette taxe supplémentaire, il se serait aperçu que son rendement au bout d'une année était supérieur à 500000 dollars. Les tribunaux de Chicago ont beau être appelés tous les jours à trancher les différends portant sur de grosses sommes, il y a tout lieu de croire qu'ils ont rarement à statuer sur des affaires pécuniairement aussi importantes que cette contestation sur une taxe de quelques centimes par tonne.

Une autre fois, la Commission décida que les tarifs de transport des grains appliqués à une région de l'Iowa étaient trop élevés, et qu'il convenait de les réduire de 2 à 3 cents par 100 pounds. On est tenté tout d'abord de se demander quel intérêt pratique peut présenter une réduction semblable pour un producteur de grains. A la réflexion, on ne tarde pas à en saisir l'importance. Sans vouloir rechercher l'effet d'une réduction générale sur les tarifs des grains vis-à-

vis des prix, il est évident tout d'abord qu'une diminution de tarif à l'égard d'une région donnée haussera les cours de la même somme. Transporté au tarif réduit, le grain de cette région vaudra pour le cultivateur de 1 à 2 cents de plus par boisseau. Comme, dans le cas particulier, le rendement moyen était de 30 boisseaux par acre, le produit net par acre était donc augmenté par cette réduction de 30 à 60 cents. Au taux de 6 p. 100, la terre acquerrait donc une plus-value de \$ 5 à 10 par acre.

Ces deux exemples, pris entre mille, prouvent amplement, selon M. Prouty, que la moindre modification des tarifs, insignifiante au premier abord, est de la plus haute importance quand on envisage ses conséquences vis-à-vis du trafic entier.

Il y a encore un autre fait qu'il ne faut pas perdre de vue : c'est que les affaires, telles qu'elles sont traitées actuellement, laissent une marge de bénéfices véritablement réduite. Les enquêtes de la Commission Industrielle ont contribué à mettre ce fait en pleine lumière. Ainsi la farine rapporte 2 à 3 cents par 100 pounds et 4 à 6 cents par baril. Le charbon rendu chez le consommateur laisse un profit de 5 à 10 cents par tonne. Un gain de 1 demi-cent par boisseau de grain est considéré comme exceptionnel.

M. Prouty déduit les conséquences de ce fait vis-à-vis des tarifs. Si un marchand de grains peut s'assurer un avantage de 1 demi-cent par boisseau sur son concurrent, il acquerra le monopole de fait du marché. Si un minotier peut livrer sa farine à un prix inférieur de 2 cents par 100 pounds à celui de ses concurrents, ceux-ci seront dans l'impossibilité de continuer la lutte. Le chemin de fer qui accorderait une réduction de 10 cents par tonne sur les tarifs de charbon serait sûr de concentrer entre ses mains tout le trafic d'une mine. De même pour les marchandises similaires.

On peut dire qu'un individu a un monopole de fait quand, dans la vente d'une marchandise, il bénéficie d'un avantage à l'exclusion de ses concurrents. Quand il s'agit de la production des denrées principales, le monopole ne peut s'établir que par une diminution des tarifs de transports. Ainsi le blé est un article de première nécessité. Tout le monde peut le cultiver, le transformer en farine, le vendre, etc., mais il ne peut être consommé sur place. Alors intervient l'opération de transport

au lieu de consommation qui hausse les prix d'une façon considérable. Il en est ainsi pour presque toutes les denrées de première nécessité. Les conditions de production sont les mêmes pour tous ; les conditions de transport peuvent différer.

Sous quelles formes se présentent les faveurs particulières octroyées par les Compagnies de chemins de fer ? Les plus fréquentes sont l'application d'un tarif spécial, ou le remboursement partiel de la taxe perçue. Antérieurement à la loi de 1887, ces deux pratiques étaient courantes. Mais la loi du commerce entre États déclara que la *discrimination* personnelle constituait un délit, que la Compagnie pouvait être poursuivie au civil, et que ses agents commerciaux et les expéditeurs favorisés étaient passibles d'une amende ou même d'un emprisonnement. Mais les chemins de fer ne furent pas embarrassés pour si peu. Les mêmes pratiques continuèrent à subsister sous d'autres formes.

Le second effet de la loi de 1887 a été de réduire au minimum les bénéficiaires de faveurs personnelles. Plus leur nombre diminuait, moins ils avaient de chances d'être découverts. Le secret était bien mieux gardé quand les violations de la loi se bornaient à un cercle de quelques personnes.

L'idée maîtresse des *trusts*, c'est la concentration des capitaux. Ils en profitent pour monopoliser le trafic dans toutes les directions. Une fois devenus forts, ils exigent des Compagnies des faveurs que celles-ci n'osent pas leur refuser, de peur de perdre leurs clients les plus importants. M. Prouty cite cette phrase d'une lettre écrite par un administrateur de chemins de fer à un de ses amis : « J'espère qu'un temps viendra où je pourrai vous faire bénéficier du même tarif que votre grand concurrent ; mais, actuellement, cela m'est impossible ».

Nous avons jusqu'à présent dégagé, avec M. Prouty, quatre propositions fondamentales :

1^o Les modifications de tarif les plus minimes ont une répercussion très considérable sur l'ensemble du trafic ;

2^o Les affaires ne laissent qu'une marge de bénéfices restreinte ;

3^o Les chemins de fer sont forcés de concéder des faveurs spéciales à certains expéditeurs ;

4^o Ces faveurs revêtent certaines formes déterminées à cause de leur prohibition par la loi du commerce entre États.

Que va-t-il se passer logiquement? Les gros expéditeurs, autrement dit les *trusts*, vont monopoliser les faveurs à leur profit, au détriment de leurs concurrents : et les préférences dont ils bénéficieront auront beau être en apparence insignifiantes, elles n'en porteront pas moins sur des millions de dollars chaque année, et rendront les *trusts* pratiquement maîtres des marchés. Le résultat inévitable sera de ruiner les maisons de second ordre et de concentrer toute une branche de l'activité du pays entre les mains de quelques hommes.

Que s'est-il passé dans la pratique? C'est un fait bien connu, dit M. Prouty, qu'au cours de ces dernières années la majorité du trafic soumis à la concurrence n'a pas eu à payer les tarifs publiés. Cela est particulièrement vrai des marchandises transportées en très grandes masses pour lesquelles les modifications de tarif ont les conséquences les plus considérables. C'est un fait bien connu qu'au cours de la même période le commerce de ces mêmes articles s'est concentré entre les mains de quelques hommes. On sait quelle énorme quantité de grain exploitent les États-Unis. Et cependant, c'est tout juste, dit M. Prouty, s'il y a une demi-douzaine de marchands de grains sur le marché de Chicago. Un nombre à peu près équivalent s'occupe d'acheter le blé de l'Ouest. Chacune de ces maisons opère dans un secteur déterminé et a en quelque sorte un monopole de transport sur les lignes desservant le secteur. Le commerce du bœuf, celui du porc, celui du lard, sont soumis aux mêmes conditions économiques.

Y a-t-il une relation quelconque entre ces divers faits? Autrement dit, peut-on établir un rapport de cause à effet entre les *discriminations* et le mouvement actuel de concentration industrielle? Cela ne fait pas l'ombre d'un doute. Les *discriminations* sont le facteur prépondérant de l'établissement et de la survivance des *trusts*. M. Prouty se demande même si un seul d'entre eux aurait vu le jour sous un régime d'égalité absolue des tarifs de chemins de fer. Qu'on replace les *trusts* dans le droit commun vis-à-vis des tarifs, et les voilà dépouillés de leur plus gros avantage.

Que s'est-il passé pour le *trust* du pétrole? Les représentants de la *Standard Oil Company* ont attesté sous la foi du serment devant la Commission Industrielle que, depuis le vote

de la loi de 1887, elle n'avait bénéficié d'aucune remise secrète ni d'aucun tarif spécial. La *Standard Oil Company* est le type classique du *trust*. Quoique payant les tarifs communs, elle a conservé un monopole à peu près absolu et est très florissante.

Les représentants du *trust* déposèrent qu'avant 1887 il recevait des remises secrètes, comme tous ses concurrents, d'ailleurs. Son étonnante fortune provient de ce que les faveurs dont il bénéficiait étaient plus élevées que celles accordées à ses rivaux. On admet généralement que le *trust* n'a pu se constituer que grâce à des *discriminations* personnelles énormes. D'aucuns prétendent que le favoritisme à son égard est plus éhonté que jamais.

La non-application du tarif publié n'est pas la seule méthode de *discrimination* personnelle. Les abus les plus graves consistent surtout dans le *mal-adjustment* des tarifs eux-mêmes. C'est au moyen de cette pratique que la *Standard Oil Company* a pu conserver sa situation prépondérante.

Un exemple concret nous fera saisir ce qu'on peut appeler le *mal-adjustment* d'un tarif. Au sud de la Nouvelle-Angleterre, il y a une région desservie par la *New-York, New-Haven and Hartford Railroad Company*, et qu'on appelle le *New-Haven Territory*. Si nous comparons les tarifs actuels sur les marchandises de grande consommation à ceux de 1887, nous constatons quelques faits intéressants. En 1887, les tarifs sur les grains et farines étaient de 22 cents, de même que sur les fers et le pétrole. En octobre 1899, les grains payaient 15 cents, les fers 20 cents et le pétrole 24 cents. Alors que le coût du transport et les tarifs avaient subi une baisse générale, les tarifs du pétrole s'étaient élevés.

Mais ce n'est pas tout. Sur la plupart des marchandises de grande consommation, des *commodities* transportées de l'Ouest au *New-Haven Territory*, il existe des tarifs de transit. Le pétrole et ses denrées font seuls exception à cette règle. Tout autour du *New-Haven Territory*, il existe une sorte de muraille de Chine, et il n'entre pas dans la région un seul baril de pétrole qui ne soit transporté aux tarifs locaux. Les grains, l'acier, le charbon venant de Cleveland bénéficient du même tarif de transit que pour Boston, alors que le pétrole paie,

d'abord entre Cleveland et les limites du *New-Haven Territory*, le tarif de transit entre Cleveland et Boston, plus une taxe locale pour le transport sur le *New-Haven Railroad*. Aussi la taxe sur le pétrole, qui est de 24 cents entre Cleveland et Boston, atteint 36 cents entre Cleveland et New-Haven.

La signification de ces deux faits apparaît nettement quand l'on considère les conditions économiques de l'industrie du pétrole dans cette région. La *Standard Oil Company* a ses grands entrepôts à East Boston. Les raffineries sont situées sur les rives de l'Atlantique. Une fois le produit manufacturé, elle l'envoie au moyen de bateaux-citernes à East Boston d'où partent toutes les expéditions. Les raffineurs indépendants de Cleveland ne sauraient, sous le régime actuel des tarifs, entrer en concurrence avec le *trust*, au moins dans le territoire desservi par le *New-Haven Railroad*. Pour que le contraire fût possible, il faudrait qu'ils pussent bénéficier du tarif primitif (pour Boston) de 22 cents, ou du tarif postérieur de 24 cents, à condition toutefois que ce dernier tarif se présentât comme un tarif de transit, et qu'on n'eût pas à payer de trafic local sur le parcours du *New-Haven Railroad*.

Le *trust* du pétrole est encore favorisé sous d'autres rapports. La classification adoptée par la *New Haven Company* fait rentrer le pétrole et ses dérivés dans la seconde classe, à moins que l'expéditeur n'ait une voie de garage privée avec un réservoir dans lequel on puisse envoyer directement le pétrole des wagons-citernes au moyen d'une pompe. Dans ce cas, le pétrole appartient à la cinquième classe. A l'heure actuelle, la *Standard Oil Company* dispose d'un matériel semblable sur toute l'étendue du réseau, à l'exclusion presque complète des raffineurs indépendants. La *Standard Oil Company* paie donc les tarifs de la seconde classe, c'est-à-dire 2 cents par 100 pounds, entre Boston et New-Haven, alors que les raffineurs indépendants paient les tarifs de cinquième classe, c'est-à-dire 20 cents par 100 pounds, pour le même trajet. Or, la différence, soit 10 cents pour 100 pounds, est probablement bien des fois supérieure au bénéfice réalisé par le *trust* sur cette quantité.

Voilà donc un exemple des faveurs dont jouit la *Standard Oil Company* à l'exclusion de ses concurrents. Dans certains

cas, le procédé est légèrement différent. On peut s'en rendre compte en comparant, d'une part, les tarifs entre Chicago et la Nouvelle-Orléans et, d'autre part, ceux entre Cleveland et la Nouvelle-Orléans, et région circonvoisine. La distance de Cleveland est un peu plus élevée, mais Chicago et Cleveland ne s'en font pas moins une concurrence acharnée sur le réseau de la Nouvelle-Orléans. Les tarifs de Chicago sont en général inférieurs à ceux de Cleveland de 2 cents par 100 pounds dans la basse classe. C'est du moins la différence constante entre les 25 articles les plus courants. Ainsi le transport de l'huile de lin coûte 28 cents de Cleveland et 26 de Chicago. Mais si nous examinons les tarifs du pétrole, nous constatons qu'ils s'élèvent à 31 cents de Cleveland à la Nouvelle-Orléans. C'est quatre fois la différence normale entre les deux tarifs moyens. L'explication de ce fait est simple. A Cleveland, il y a des raffineurs indépendants non affiliés au *trust*. La *Standard Oil Company* possède d'immenses usines à Whiting, près de Chicago, et elle n'a aucun concurrent dans un rayon rapproché. Les raffineurs de Cleveland ont toujours soutenu qu'il y avait là à leur détriment une *discrimination* injuste qui avait pour résultat de conférer au *trust* un monopole sur les territoires du Sud.

M. Prouty se défend de nourrir un sentiment d'animosité contre les *trusts* en général et la *Standard Oil Company* en particulier. Il a pu constater, au cours de sa carrière de membre de la Commission du commerce entre États, que la *Standard Oil Company* n'était pas pire que bien des *trusts* ou même était plus honnête que la plupart d'entre eux. Les *discriminations* qu'on lui reproche, si l'on peut les appeler de ce nom, découlent directement à son sens des conditions économiques de l'industrie. Le *New-Haven Railroad* cherche avant tout à augmenter son revenu par des réductions faites à propos. Il est à croire que les chemins de fer de Cleveland se rattrapent par ailleurs de leurs pertes sur les pétroles. De toutes façons, les tarifs ne comportent plus de remises secrètes au bénéfice des *trusts*.

Ce que M. Prouty cherche avant tout dans sa déposition, c'est à établir l'existence des *discriminations*; à faire ressortir l'importance de leur rôle dans la constitution et le maintien

des *trusts* au plus grand détriment des petits industriels. Avant de déclarer la guerre aux *trusts*, il voudrait appeler l'attention des autorités compétentes sur le mal que pourrait amener une mesure inconsidérée.

Déterminer la ligne de conduite à suivre vis-à-vis des *trusts*, c'est, aux yeux de M. Prouty, un problème difficile à résoudre. Pour lui, les chemins de fer devraient assurer l'égalité de traitement aux petits comme aux gros expéditeurs. Qu'il y ait des progrès à faire dans cette voie, cela ne fait pas l'ombre d'un doute.

Il termine en se demandant pourquoi la Commission du commerce entre États n'a pas prohibé les inégalités de tarifs. La seule raison, selon lui, en est l'insuffisance de ses pouvoirs. La loi du commerce entre États a voulu assurer à tous les expéditeurs l'égalité de traitement; mais, si les corrections nécessaires n'interviennent pas, la loi, à son avis, est condamnée à rester lettre morte.

La concentration récente des chemins de fer, d'une part, et l'énorme croissance des *trusts*, d'autre part, ont fort préoccupé l'opinion. La concentration des chemins de fer a démontré l'impossibilité de maintenir entre les Compagnies une concurrence suffisante pour préserver les intérêts du public. Elle a poussé celui-ci à réclamer une intervention plus étendue de l'autorité gouvernementale en ce qui concerne le contrôle de cette industrie. Dans les législations d'État, la conséquence a été l'augmentation des pouvoirs donnés aux Commissions spéciales (*railroad commissions*) relativement à la réglementation des tarifs. Mais c'est surtout l'intervention du Gouvernement Fédéral qui a été réclamée : c'est celle qui s'est fait le plus attendre.

Lorsque la Commission du commerce entre États avait vu des arrêts successifs de la Cour Suprême fédérale limiter de plus en plus les pouvoirs qu'elle croyait tenir de la loi de 1887, et qu'elle avait exercés sans contrôle pendant plusieurs années, elle réclama avec insistance du législateur l'octroi formel des pouvoirs dont elle se croyait privée. Elle demandait en outre un certain nombre d'amendements à la législation existante, amendements que l'expérience lui suggérait. L'*Industrial Commission*, créée en 1898 pour examiner d'ensemble la situation

économique du pays, se rallia, dans son rapport final publié en 1902, aux demandes de l'*Interstate Commerce Commission*. Les desiderata formulés étaient les suivants :

« Pour mettre fin aux *discriminations* et inégalités, disait le rapporteur, nous demandons les réformes suivantes :

« 1^o La politique de surveillance des chemins de fer par le Gouvernement, inaugurée par le rapport Cullom de 1886 et consacrée par l'*Act* du commerce entre États, sera reprise et renforcée. Les pouvoirs que le législateur de 1887 a entendu conférer à la Commission du commerce entre États seront élargis de manière à lui permettre de jouer un rôle efficace dans la protection du public. La Commission recommande le vote du bill Cullom de 1900, sauf en ce qui concerne les articles instituant une classification uniforme pour tout le territoire, et esquisse le plan d'une nouvelle législation.

« a) Les tarifs de transport des marchandises et des voyageurs seront soumis à des conditions de publicité et de dépôt bien définies, de manière à faire connaître au public par les voies les plus efficaces les taxes adoptées et les modifications introduites après coup. Tout changement dans un tarif ou une classification devra être porté à la connaissance des intéressés soixante jours avant l'entrée en vigueur des dispositions nouvelles, sauf autorisation spéciale de la Commission du commerce entre États. Tous les tarifs, privilèges ou avantages concédés, tels que l'emmagasinage, etc., et toutes les règles en vigueur en matière de transport seront établis clairement.

« b) Les Compagnies devront se conformer strictement aux tarifs en vigueur et les *discriminations* et remises secrètes seront punies de peines rigoureuses. Ces pénalités ne frapperont pas seulement les auteurs du délit, mais les expéditeurs qui en auront bénéficié sous quelque forme que ce soit. L'amende prononcée contre l'entrepreneur de transport coupable de s'être écarté des tarifs publiés ou d'avoir négligé ou refusé d'obéir à un ordre de la Commission devra être très élevée (\$ 5 000 et au-dessus), et cumulative avec chaque infraction. La Commission est d'avis de supprimer l'emprisonnement édicté par la loi de 1887, mais de punir les faux témoignages et le parjure.

« c) L'article 4 (*long and short haul clause*) de la loi du commerce entre États devra être strictement appliqué, sauf décision spéciale de la Commission du commerce entre États, au cas où les « circonstances et conditions » prévues par la loi seraient dissemblables. Dans chaque cas particulier, la Commission devra fixer les limites dans lesquelles l'infraction à l'article 4 peut être autorisée. La Commission Industrielle prend donc le contre-pied de la loi de 1887 qui permet à toute Compagnie de décider par elle-même s'il y a des « circonstances et conditions dissemblables », sous réserve du contrôle de la Commission du commerce entre États.

« d) La Commission du commerce entre États ne pourra jamais évoquer un tarif devant elle que sur une plainte formelle et non de sa propre initiative. Elle pourra alors non seulement déclarer un tarif déraisonnable, mais lui substituer un tarif raisonnable.

« e) La loi devra établir devant la Commission une procédure rapide de manière à ne pas faire traîner chaque affaire pendant un temps exagéré.

« Le délai d'appel à la Cour de Circuit sera de trente jours. L'appel ne sera pas suspensif, à moins qu'il n'apparaisse nettement que la décision attaquée résulte d'une erreur de la loi ou est injuste et déraisonnable. Dans ces deux seuls cas, la Cour de Circuit pourra suspendre l'exécution d'une décision de la Commission jusqu'au prononcé de son arrêt. Toutes les conclusions de fait formulées par la Commission conserveront leur valeur absolue dans la procédure subséquente. Leur déposition devra être opérée dans un délai de vingt jours. Quand une des parties en cause réclamera l'audition d'un nouveau témoin et qu'il apparaîtra, d'après les circonstances de la cause, que le témoignage en question n'a pu être produit en première instance, la Cour pourra rendre une décision autorisant la Commission à recevoir la déposition du témoin. Le délai d'appel à la Cour Suprême des États-Unis sera limité à trente jours et l'appel ne sera pas suspensif.

« f) La Commission Industrielle envisage ensuite la question de l'unité de classification. Sur ce point, elle s'écarte complètement du bill Cullom qui voulait charger la Commission du commerce entre États d'établir une classification uniforme

pour tout le pays. La Commission Industrielle ne méconnaît pas l'intérêt qu'il y aurait à introduire un peu d'unité dans ce domaine. Mais elle estime qu'on doit s'en remettre de ce soin aux chemins de fer eux-mêmes. Sinon l'on s'expose à froisser inutilement des intérêts respectables.

« g) La Commission Industrielle réclame l'établissement d'un corps permanent d'experts comptables placé sous l'autorité de la Commission du commerce entre États, et chargé d'inspecter périodiquement la comptabilité des Compagnies. Les attributions de ce corps d'experts pourraient être calquées sur celles des inspecteurs des Banques nationales.

« h) Toute infraction à la loi relative à l'envoi d'un rapport annuel par chaque Compagnie sera considérée comme un délit, et le dépôt du rapport devra être opéré le plus vite possible.

« 2° Pour permettre à la Commission du commerce entre États de jouer un rôle plus effectif, le nombre des membres qui la composent sera porté à sept, et chacun d'eux représentera un des intérêts en présence ;

« 3° Une législation analogue à celle du Massachusetts contre le *stock-watering* devra être élaborée dans chaque État, de manière à réprimer la surcapitalisation et à réserver aux autorités publiques le contrôle financier des *consolidations*. Toute autorisation de construire une ligne parallèle à une autre déjà existante sera refusée quand il sera établi que le demandeur en concession cherche uniquement à faire chanter la Compagnie plus ancienne.

« 4° Enfin, la Commission Industrielle demande la suppression des tarifs d'importation par l'interdiction de prélever un tarif moins élevé sur une marchandise débarquée dans un port à destination de l'intérieur que sur la même marchandise expédiée originairement du même port au même point, ou même d'un point quelconque de l'intérieur à un autre quand la distance n'est pas plus élevée ».

Enfin, l'*Interstate Commerce Commission* et, après elle, l'*Industrial Commission* demandaient, d'accord en cela avec les représentants des Compagnies, que la pratique du *pooling* fût expressément autorisée, à la condition de soumettre les opérations des *pools* à la surveillance de la Commission. Le *pooling*, en facilitant les ententes entre Compagnies concu-

rentes, leur permettrait de résister plus aisément à la tentation d'accorder des faveurs spéciales à des expéditeurs particuliers, et en même temps ferait disparaître la cause principale du mouvement de concentration.

BIBLIOGRAPHIE

Report of the Industrial Commission, vol. XIX, p. 419-444.

Annals of the American Academy of Political and Social Science, année 1902.

ACHILLE VIALLATTE. — La question des chemins de fer aux États-Unis (*Revue économique internationale*, novembre 1906).

PAUL DE ROUSIERS. — Les industries monopolisées aux États-Unis (trusts).

L'Économiste français.

CHAPITRE XIV

LA LOI ELKINS.

SOMMAIRE. — But de la loi Elkins, p. 257. — Supprimer les *discriminations personnelles*, et par là briser les *trusts*, p. 257. — Moyen : faire appliquer strictement les tarifs officiellement publiés, p. 257. — Responsabilité pénale des Compagnies, p. 258. — Suppression de la prison et augmentation des amendes, p. 259. — Définition du délit nouveau créé par la loi Elkins : application d'un tarif inférieur au tarif publié, p. 259. — Responsabilité civile de l'expéditeur ayant profité de la *discrimination*, p. 259. — Procédure du *writ of injunction*, p. 260. — Confiance de la Commission dans l'efficacité de la loi Elkins, p. 260. — Optimisme du rapport de 1903, p. 261. — Lacunes de la loi Elkins, p. 262. — Elle ne permet pas à la Commission de fixer elle-même un tarif, p. 263. — Inconvénient de la loi : la moyenne des tarifs réels s'est élevée à la hauteur de celle des tarifs officiellement publiés, p. 263. — Augmentation du nombre des plaintes, p. 264. — Desiderata de la Commission du commerce entre États, p. 264.

La tendance générale à placer les *trusts* sous le contrôle de l'autorité publique a abouti en premier lieu au vote de la loi du 19 janvier 1903 dite *Elkins law*, qui se propose de prévenir et réprimer les *discriminations* injustes dans les tarifs de chemins de fer. Au lieu d'amender l'*act Sherman* de 1890, le Congrès a préféré investir le *Department of Commerce and Labor* de pouvoirs très larges à l'égard des sociétés de commerce ; et par le vote de la loi Elkins, il a tenté d'établir une réglementation générale des tarifs rendant impossible aux gros expéditeurs l'obtention de faveurs spéciales. Le législateur de 1903 a considéré que le plus grand avantage dont bénéficiaient les *trusts*, c'était l'octroi de tarifs excessivement réduits par les Compagnies de chemins de fer. Il a pensé qu'en supprimant ces *discriminations* personnelles presque toujours injustes, il porterait un coup mortel à la grande puissance des *trusts*. Son idée dominante était d'assurer l'égalité de tous les expéditeurs devant les tarifs, et par là de mettre les petits producteurs à même de disputer aux *trusts* le monopole d'une industrie donnée. L'expérience a montré l'insuffisance de la loi Elkins sur ce point, et, trois

ans plus tard, le Congrès s'est vu obligé d'opérer une refonte de la législation des tarifs.

Conçue sous la forme d'une mesure indépendante, la loi Elkins est en réalité un simple amendement apporté à la loi du commerce entre États. Pour bien en saisir la portée, il est nécessaire de se remémorer que la loi du 4 février 1887, tout au moins en ce qui concerne les tarifs, s'est proposé d'atteindre un double but : elle a tout d'abord entendu imposer aux Compagnies de chemins de fer la publication de tarifs justes et raisonnables ; en second lieu, elle a voulu leur imposer l'application absolument stricte des tarifs ainsi publiés. Autrement dit, la loi de 1887 est dirigée contre les abus qui pourraient se commettre dans l'établissement des tarifs d'une part, dans leur application, d'autre part.

C'est seulement au second de ces deux problèmes que la loi Elkins a tenté d'apporter une nouvelle solution. Elle n'introduit aucune modification dans les dispositions réglant la publicité et le dépôt des tarifs ; elle se borne à définir les obligations des Compagnies avec plus de rigueur et de précision. La loi ne s'immisce pas plus qu'avant dans l'établissement des tarifs et n'introduit aucune nouvelle disposition restrictive quant à leur publication. Elle vise simplement à établir des sanctions plus efficaces contre le paiement de remises secrètes et autres pratiques malhonnêtes.

En premier lieu, la loi rend les Compagnies passibles de poursuites judiciaires dans tous les cas où ses représentants ou agents l'étaient déjà. Lesdits agents n'en continueront pas moins à être soumis aux mêmes conséquences pénales de leurs délits qu'auparavant. Cette modification a comblé une lacune de la loi de 1887, qui avait toujours été pour la Commission du commerce entre États la source de gros embarras, en conférant une immunité de fait à l'auteur principal et au bénéficiaire de l'acte délictueux. Le rapport de 1903 de la Commission laisse entendre que ses membres compaient beaucoup sur l'efficacité de cette mesure.

La loi Elkins a aboli la peine d'emprisonnement portée par la loi de 1887 contre l'auteur d'une infraction. Les seules pénalités prévues consisteront désormais en des amendes très

lourdes (de 1 000 à 20 000 dollars). Comme on ne pouvait punir une société commerciale de prison et qu'on ne pouvait la frapper que pécuniairement, on n'a pas voulu soumettre l'agent de la Compagnie à une peine plus grave que la Compagnie elle-même.

La loi de 1903 a modifié la loi du commerce entre États sur un point beaucoup plus important. Dans l'interprétation de la loi de 1887 adoptée par les tribunaux, il ne suffisait pas de démontrer dans un cas donné l'application d'un tarif préférentiel secret ; il fallait en outre prouver que d'autres expéditeurs à la même époque, et pour des articles semblables, avaient été taxés suivant les tarifs officiels ou du moins avaient eu à payer des sommes plus élevées. Autrement dit, il était nécessaire de prouver qu'il y avait eu *discrimination* entre expéditeurs ayant un droit acquis à bénéficier du même tarif pour le même service. Le résultat pratique de cette interprétation fut de rendre les poursuites absolument illusoires. Les preuves requises étaient dans la majorité des cas impossibles à fournir, et il en était surtout ainsi dans les périodes de démoralisation des tarifs, alors que, sous la pression des circonstances, les abus étaient encore plus fréquents. Tout le temps que durait la crise, les expéditeurs jouissaient en moyenne des mêmes tarifs, bien inférieurs, il est vrai, aux tarifs publiés ; mais il n'y avait pas à proprement parler de *discrimination*. C'est à ce défaut principal que la loi Elkins a cherché à remédier en considérant comme un délit tout fait de non-application des tarifs publiés. Il suffit maintenant, pour obtenir une condamnation, de prouver qu'il a été accordé un tarif inférieur au tarif publié. La Compagnie et l'expéditeur deviennent ainsi passibles de poursuites et chacun d'eux peut être condamné dès qu'il est prouvé que le tarif appliqué diffère du tarif publié.

Voilà donc les principales modifications introduites par la loi Elkins dans la répression pénale des *discriminations*. Mais la loi crée également une responsabilité civile dont l'importance est loin d'être négligeable, quand elle permet d'attaquer, en même temps que la Compagnie, toutes les parties ayant retiré un bénéfice quelconque du délit poursuivi, soit devant la Commission du commerce entre États, soit devant une

Cour de Circuit. Auparavant la Compagnie était seule passible de poursuites ; sous le régime de la loi nouvelle, on peut aussi poursuivre les gros expéditeurs ayant bénéficié d'une *discrimination*.

Une autre disposition essentielle de la loi de 1903 est celle qui confère aux Cours de Circuit le droit d'adresser à une Compagnie un *writ of injunction* lui interdisant d'appliquer un tarif autre que celui déjà publié. La même procédure peut être entraînée contre l'expéditeur coupable d'avoir accepté une *discrimination*. Cette disposition tranche une question qui a été longtemps à l'ordre du jour. Si un tribunal a la preuve morale d'une infraction, ce tribunal jugeant en équité peut, par une décision, enjoindre à une Compagnie de se conformer aux tarifs publiés. Alors la procédure est très sommaire. Mais que va-t-il arriver si l'observation littérale des tarifs publiés entraîne une *discrimination* ? Un tarif qui est déraisonnable ou qui donne lieu à des *discriminations* injustes, quoique appliquées indistinctement dans tous les cas, n'en est pas moins « contraire à la loi ». Mais le fait même de son application peut difficilement passer pour un délit, tant que la Commission ou les Cours ne se sont pas prononcées dans ce sens. Si l'on envisage le but réel de cet article, et si on le rapproche de l'ensemble des autres dispositions s'occupant de la matière, on se rend compte que les autorités compétentes se garderont bien d'ordonner l'application forcée d'un tarif illégal.

La Commission, semble-t-il, attendait de la loi Elkins plus de résultats qu'elle n'en a donnés : « Les bons effets de la loi, dit le rapport de 1903 (1), ont été évidents pour la Commission dès l'époque de son vote. Elle s'est révélée sage et salutaire. Elle a corrigé certains défauts très sérieux de la loi primitive et elle a grandement aidé à atteindre le but poursuivi par la loi de 1887. La Commission pensait que les abus ne disparaîtraient pas du jour au lendemain ; mais elle avait bon espoir pour l'avenir. Elle constate dans son rapport de 1903 que jamais la gestion des chemins de fer n'a encore été aussi correcte qu'au cours de cette année-là. »

(1) Page 10.

La Commission ne méconnaît pas d'ailleurs ce fait qu'il ne faut pas attribuer à la seule loi Elkins l'amélioration indiscutable qui a coïncidé avec son entrée en vigueur. Parmi les autres facteurs de cette amélioration, il faut faire une place à l'augmentation colossale du volume du trafic. Quand les affaires offertes excèdent la capacité de transport d'une ligne, le chemin de fer est peu tenté d'augmenter ses profits par des moyens illégaux. L'intensité du trafic entrainera le maintien des tarifs mieux que ne saurait le faire la prohibition la plus absolue des tarifs secrets. La Commission reconnaît que l'application des tarifs publiés serait difficile à obtenir si les affaires venaient à baisser. Mais, aux yeux de la Commission, la source du mal réside dans la concurrence entre Compagnies de chemins de fer, et tant que la loi n'aura pas posé des limites à cette concurrence, les tarifs préférentiels secrets sortiront vainqueurs de toutes les attaques qu'on voudra leur porter. La loi Elkins aura à faire ses preuves quand la diminution des affaires viendra aiguillonner la concurrence entre Compagnies. Mais, même dans ce cas, la Commission était persuadée qu'elle allait être à la hauteur des circonstances et que les *discriminations illégales* n'atteindraient jamais l'envergure qu'elles avaient autrefois. « Sous sa forme actuelle, dit le rapport de 1903, la loi Elkins peut être considérée comme le terme final du mouvement législatif destiné à prévenir et réprimer les tarifs préférentiels. A moins que l'expérience ne vienne à révéler certains défauts actuellement cachés à nos yeux, il est très peu probable que le besoin se fasse sentir d'une nouvelle législation conçue dans le même sens. » Ce n'est pas à dire que la porte soit définitivement fermée aux *discriminations* du genre de celles combattues par la loi Elkins. La Commission se borne à affirmer que, dans la réalité, les tarifs actuellement perçus sont en général conformes aux tarifs publiés et déposés. Mais parfois les tarifs sont ainsi faits qu'ils permettent les préférences. Ainsi un tarif, tout en spécifiant la taxe à percevoir dans tel cas particulier, peut prévoir une remise proportionnelle dans certaines circonstances, entre autres quand le lieu de production n'est pas directement touché par la voie ferrée. Cette stipulation fréquente constitue un élément incertain et flexible. Le tarif ainsi fait peut être stricte-

ment appliqué, il n'en reste pas moins vrai dans la pratique que les taxes perçues diffèrent pour un service identique ».

Le rapport de 1903 mentionne encore divers autres expédients habituels aux Compagnies de chemins de fer, expédients qui respectent la lettre de la loi et en méconnaissent l'esprit. Ce sont là sans doute des inconvénients inhérents au nouvel ordre de choses. L'obligation de se conformer aux tarifs publiés est devenue assez impérative pour que l'autorité de la loi ne soit plus méconnue sur ce point. D'autre part, le désir d'attirer le trafic soumis à la concurrence conduit les chemins de fer à lutter sur un autre terrain. La Compagnie victorieuse sera celle qui, pour un tarif égal, fournira la plus grande somme de services. La Commission se félicite de ce résultat : « Il y a tout lieu de croire, dit-elle, que la loi aura des résultats sérieux : des progrès sensibles ont déjà été faits dans la publicité des tarifs et dans leur observation. »

Si la Commission se félicitait des résultats acquis sur ce point, elle ne perdait pas de vue qu'une catégorie de délits visés par la loi de 1887 avait été laissée de côté par la loi Elkins. Dans son rapport de 1903, elle exprimait le regret que le législateur n'eût pas cru devoir renforcer les pouvoirs de la Commission sur les tarifs. Elle constatait que le système en vigueur ne faisait qu'assurer l'observation des tarifs publiés, mais n'apportait aucune protection au public quand ces tarifs étaient excessifs ou injustement appliqués. « Dès qu'un tarif a été publié et déposé conformément à la loi, dit le rapport, et du moment qu'il est appliqué indistinctement à tous les expéditeurs, la Commission n'a pas plus qu'auparavant le pouvoir d'en exiger la modification. » C'est un point sur lequel la Commission a à diverses reprises attiré l'attention du Congrès. Il y avait là évidemment avant la loi de 1906 un défaut qui demandait à être corrigé. La question a été exposée tout au long dans un chapitre précédent. Nous avons vu quel coup mortel avait porté à l'autorité de la loi de 1887 l'interprétation donnée par les tribunaux. Aussi, dans chacun de ses rapports annuels, la Commission a réclamé la revision de l'Act du commerce entre États : « S'il nous semblait possible, dit le rapport de 1902, d'ajouter quelque chose aux raisons qui militent en faveur de l'adoption des propositions formulées

au cours des années précédentes, cette partie de notre rapport pourrait recevoir un développement énorme. Nous ne croyons pas qu'il soit possible de caractériser les inconvénients du régime actuel plus clairement que nous ne l'avons fait dans nos précédents rapports. Si ce régime n'a pas encore été modifié, ce n'est assurément pas la faute de la Commission. Dans l'exercice de ses fonctions, elle a pu se rendre compte des maux et des injustices qui en découlent. La Commission ne fait que s'acquitter d'une des obligations mises à sa charge par la loi du commerce entre États en formulant de nouveau les amendements qu'elle croit nécessaires d'apporter à la législation actuelle. Elle a d'ailleurs eu à maintes reprises l'occasion d'exposer le sens de ses propositions dans ses rapports précédents et devant plusieurs Comités pris au sein du Congrès. Cependant, en présence de la disparition rapide de la concurrence entre chemins de fer et du mouvement de *consolidation* de plus en plus accentué qui se traduit par une augmentation des prix de transport pour les denrées de première nécessité, la Commission croit devoir insister sur la gravité croissante de la situation et affirmer à nouveau que les garanties exigées pour la protection du public resteront illusoires tant que la législation actuelle n'aura pas subi une modification radicale. »

Le rapport de 1903 insiste sur une des conséquences de la loi Elkins. Dans bien des cas, elle a eu pour résultat une augmentation des prix de transport. Il est arrivé parfois que les tarifs s'unifiaient sur la base des taxes secrètes concédées auparavant. Mais la plupart du temps, c'est le tarif officiel qui a servi de modèle. Il est donc hors de doute que la moyenne générale des prix a fait un pas considérable en avant. Les injustes concessions secrètes ont en grande partie cessé, et leurs bénéficiaires sont désormais tenus de payer le même prix que les concurrents. Mais d'un mal, on est tombé dans un pire. Dans bien des cas, quand les réductions n'étaient pas excessives, les tarifs secrets étaient plus équitables que les tarifs publiés. Maintenant que ce sont ces derniers qui sont indistinctement appliqués à tous les expéditeurs, l'injustice, qui n'atteignait auparavant qu'une partie du public, pèse également sur tous. En définitive,

l'essai d'application intégrale des tarifs publiés tenté par la loi Elkins a mis en pleine lumière les défauts et les lacunes de la loi du 4 février 1887.

C'est à cette cause que la Commission attribue l'augmentation considérable du nombre des plaintes portées à sa barre au cours de l'année 1903, double de celui de l'année 1902. La loi Elkins a donc eu ce résultat paradoxal d'augmenter le nombre des mécontents. Évidemment, le rapport de 1903 formule les plus expresses réserves sur les suites à donner à bon nombre de ces plaintes. Mais le fait même de leur recrudescence est très significatif. La loi Elkins n'a pas voulu élargir l'autorité de la Commission sur les tarifs. Que le déni de justice le plus criant vienne à se produire, tout ce que la Commission peut faire, c'est d'ordonner à la Compagnie coupable de cesser (*cease and desist*) de percevoir le tarif illégal ou de s'abstenir des pratiques incriminées. Et encore une semblable décision n'a pas force obligatoire immédiate pour le chemin de fer. Elle reste lettre morte jusqu'à ce que les tribunaux en aient ordonné l'exécution après une procédure longue et coûteuse. Et le rapport de 1903 conclut : « Si les plaintes sont en nombre croissant malgré l'impuissance de la Commission, c'est que les parties lésées n'ont pas d'autre recours et qu'elles espèrent, en s'adressant à elle, obtenir un adoucissement à une situation regardée comme intolérable. Quelque opinion qu'on ait de l'augmentation des pouvoirs de la Commission sur les tarifs, il n'est pas contestable que ces pouvoirs, grands ou petits, doivent avoir un caractère positif et lui permettre de rendre des décisions efficaces et immédiatement exécutoires ».

BIBLIOGRAPHIE

- 17th Annual Report of the Interstate Commerce Commission.
FREDERICK N. JUDSON. — The Law of the Interstate Commerce.
MEYER (B.-H.). — Railway Legislation in the United States.
-

CHAPITRE XV

LA LOI HEPBURN.

SOMMAIRE. — Travaux préparatoires de la loi du 25 juin 1906. Modifications introduites par la loi Hepburn, p. 266. — 1° Tarifs soumis à l'autorité de la Commission, p. 267. — La compétence de la Commission s'étend à tous les entrepreneurs de transports dès qu'il y aura une entreprise de transports entre États, p. 267. — Insuffisance du contrôle sur les entreprises de transport par eau, p. 268. — 2° Circonstances entraînant l'intervention de la Commission dans l'établissement d'un tarif, p. 268. — Trois solutions possibles, p. 269. — Obstacles constitutionnels à une législation trop radicale, p. 269. — La Commission ne peut intervenir que sur la plainte formelle d'un particulier, p. 270. — 3° Caractère des tarifs fixés par la Commission, p. 270. — La Commission ne peut ordonner qu'un tarif maximum, p. 271, et ce tarif doit être juste et raisonnable, p. 271. — 4° Contrôle judiciaire des décisions de la Commission, p. 271. — Rôle des tribunaux, p. 271. — La revision judiciaire des tarifs est une limite posée à l'autorité de la Commission, p. 272. — Discussion du principe, p. 272. — Solutions pratiques en présence, p. 273. — Ambiguïté du texte adopté, p. 273. — Déductions tirées de l'examen général de la loi, p. 274. — Les tarifs doivent être justes et raisonnables, p. 275. — Sens du mot *reasonable*, p. 275. — Double critérium : constitutionnalité, juste rémunération, p. 275. — Qu'est-ce qu'un *due process of law* ? p. 276. — Cas d'application de chacun des deux critères, p. 277. — Distinction établie par le juge Brewer, p. 278. — Solution adoptée par la loi, p. 279. — Interprétation probable de la Cour Suprême, p. 280. — Elle semble devoir se baser sur le critérium de la constitutionnalité, p. 280. — Argument tiré du caractère d'ordre législatif du pouvoir de fixer les tarifs, p. 280. — De la jurisprudence adoptée par les Cours de Circuit en semblable matière, p. 280. — De l'interprétation de textes identiques en vigueur dans quelques États, p. 281. — Des articles 15 et 16 de la loi, p. 281. — Conséquence possible de cette interprétation, p. 282. — 5° Règles de procédure en matière de revision judiciaire des tarifs, p. 282. — Procédure instituée par la loi de 1906, p. 283. — Autre système repoussé, comme contraire à la Constitution, p. 283. — Ses avantages et ses inconvénients, p. 284. — Il portait atteinte aux droits des tribunaux inférieurs, p. 284. — 6° Dispositions accessoires, p. 286. — Sanctions pénales, p. 286. — Répression de quelques *discriminations* spéciales, p. 287. — Les *express companies* et les entrepreneurs de transport par *pipe-lines* seront soumis désormais à l'autorité de la loi, p. 287. — Défense aux Compagnies d'exploiter ou de fabriquer aucun des produits qu'elles transportent, p. 287. — Établissement d'une comptabilité uniforme pour toutes les Compagnies, p. 288. — Augmentation du nombre des membres de l'*Interstate Commerce Commission*, p. 288. — Opinion de M. Prouty sur l'efficacité de la loi, p. 289. — Résultats actuels de la loi de 1906, p. 289. — Enquête sur la situation de la ville de Spokane, p. 290. — Résultats de l'interdiction aux Compagnies de se livrer à des entreprises industrielles autres que le service des transports, p. 290. — Les *pools*, p. 292. — Refonte inévitable de la législation, p. 293.

APPENDICE. — M. Roosevelt et les *pools*, p. 294.

Interprétant largement les termes de la loi du 4 février 1887, la Commission du commerce entre États s'était longtemps

crue investie du pouvoir de fixer le tarif maximum à appliquer dans tel ou tel cas particulier. Jusqu'en 1896, la jurisprudence avait été constante dans ce sens. Mais les arrêts de la Cour Suprême de 1896 et 1897 vinrent briser entre les mains de la Commission l'arme dont elle s'était servie si habilement; aux termes de ces arrêts, la Commission avait encore qualité pour proclamer un tarif déraisonnable, mais on lui déniait le droit de remplacer ce tarif déraisonnable par un autre. Ainsi dépouillée de toute autorité, la Commission s'adressa au Congrès pour obtenir un renforcement de ses pouvoirs. Le Congrès fit longtemps la sourde oreille. Mais, de son côté, le public réclamait des mesures nouvelles et efficaces pour limiter les pouvoirs des Compagnies en matière de tarifs et empêcher les *trusts* de jouir, par l'effet seul de leur puissance financière, d'une situation par trop privilégiée. Ce sentiment se manifesta particulièrement à partir de l'année 1904. Au cours de cette année, la Chambre des Représentants votait le *bill Esch-Townsend*. La réforme proposée fut repoussée par le Sénat. Mais la clameur publique ne faisait que croître. A l'Assemblée du Congrès de 1905, on se mit d'accord pour faire quelque chose. Dans l'esprit des membres du Congrès, le trait principal de la nouvelle législation devait être l'octroi à la Commission du commerce entre États du pouvoir d'établir des tarifs.

Mais les difficultés pratiques n'étaient pas écartées par le seul fait qu'on était d'accord sur le principe. Et d'abord, une première question se posait de savoir si une telle loi était ou non constitutionnelle. La discussion fut ardente et l'éloquence coula à flots quand on s'aperçut qu'il était bien plus simple de commencer par formuler des règles pratiques et de voir ensuite comment elles étaient applicables. Du moment que le Congrès était unanime à vouloir conférer à la Commission le pouvoir de fixer les tarifs, le débat devait porter uniquement sur le caractère spécifique de ce pouvoir et les limitations à y apporter. C'est alors que se révélèrent les divergences les plus profondes entre les partis de l'Assemblée. On finit enfin par trouver un terrain d'entente et, le 25 juin 1906, la *loi Hepburn* venait donner satisfaction aux désirs du public. C'est, depuis 1887, la loi la plus importante qui ait été votée concernant la réglementation de l'industrie des chemins de fer. Elle a donné

lieu à de très longs et très vifs débats, mais elle a été finalement votée à la Chambre comme au Sénat avec le concours des deux partis politiques.

Les batailles les plus sérieuses se sont livrées sur les questions suivantes : 1^o différents tarifs soumis à l'autorité de la Commission ; 2^o circonstances qui peuvent lui permettre de fixer un tarif ; 3^o caractère des tarifs prescrits par la Commission ; 4^o contrôle des tribunaux ; 5^o inconvénients du contrôle des Cours et remèdes à y apporter ; 6^o sanctions pénales des infractions aux ordres de la Commission.

Nous allons examiner comment la loi Hepburn a traité ces différents points.

1^o TARIFS SOUMIS A L'AUTORITÉ DE LA COMMISSION.

D'une façon générale, le pouvoir de la Commission sur les tarifs s'applique à tous les entrepreneurs de transport par voie ferrée ou par eau, que ces deux moyens de transport soient séparés ou réunis dans la même main. Ce même pouvoir s'étend aux *express companies* qui font une grande partie du transport des marchandises et servent d'intermédiaires entre le public et les Compagnies de chemins de fer ; elles sont mises au même rang que ces dernières et soumises comme elles, pour leurs tarifs, à l'autorité de la Commission. Il en est de même pour les Compagnies de wagons-lits.

La loi déclare également toutes personnes ou sociétés engagées dans le transport par *pipe-lines* (conduites ou tuyaux) du pétrole, transporteurs publics et les soumet, comme tels, pour ce qui est de leurs obligations envers le public et de leurs tarifs, à l'autorité de la Commission. Cette mesure vise directement la *Standard Oil Company*. Cette Compagnie possède un système de conduites pour le transport du pétrole s'étendant du Territoire Indien aux Grands Lacs et à la côte de l'Atlantique, qui a été le principal instrument dans l'établissement du monopole de fait dont elle jouit.

Les pouvoirs de la Commission s'exercent dès qu'il s'agit d'une opération de transport qui ne s'effectue pas entièrement à l'intérieur d'un seul État. Le mot *transportation* est d'ailleurs très compréhensif. L'article premier de la loi y

fait rentrer « tout ce qui a trait à la réception, la livraison, l'élévation, le transport en transit, la ventilation, la réfrigération, le magasinage et la manutention des marchandises transportées ». La Commission est encore investie de pouvoirs très précis sur les *joint rates*. Quand une seule opération de transport nécessite l'intervention de deux entrepreneurs, et que, d'autre part, il n'y a ni tarifs de transit, ni tarifs joints, ou qu'ils sont déraisonnables, la Commission peut, sur une plainte formelle, intervenir et fixer le tarif à percevoir. Enfin, la Commission a encore compétence sur les réductions accordées par les Compagnies aux négociants dans certaines circonstances. Cette disposition vise le cas où un industriel, par exemple, charge lui-même ses produits sur les wagons d'une Compagnie et épargne ainsi à cette dernière une partie des frais de manutention. En permettant encore à la Commission d'intervenir sur ce point, la loi a voulu rendre plus difficilement praticable une forme assez fréquente de *discriminations* personnelles.

En résumé, la loi Hepburn a considérablement renforcé les pouvoirs de la Commission du commerce entre États. Par contre, elle présente une lacune très sérieuse : c'est l'insuffisance de contrôle effectif sur les entreprises de transport exclusivement par eau.

2^o CIRCONSTANCES ENTRAÎNANT L'INTERVENTION DE LA COMMISSION DANS L'ÉTABLISSEMENT D'UN TARIF.

Appelé à trancher cette question, le Congrès se trouvait en face de trois solutions possibles. Les uns demandaient que la Commission n'intervint pour fixer un tarif qu'après le dépôt d'une plainte formelle attaquant le tarif appliqué comme déraisonnable. L'*Interstate Commission* eût été dans ce cas une sorte de tribunal investi du pouvoir de trancher un litige, mais ne pouvant intervenir de son propre mouvement, et forcé d'attendre que les parties l'appellent de leur plein gré à juger leur différend. D'autres demandaient que la Commission fût investie, comme elle le réclamait, du droit de fixer, lorsqu'elle jugeait un tarif exagéré, le tarif maximum à appliquer dans ce cas, et que la décision de la Commission fût définitive et

sans appel. Les représentants des Compagnies s'élevèrent contre cette dernière prétention, qui, en les privant de tout recours devant les tribunaux, leur enlevait l'usage d'une garantie assurée par la Constitution fédérale à tous les citoyens. Les réformateurs radicaux oubliaient en effet les limitations qu'impose la Constitution au Gouvernement Fédéral dans cette question de la réglementation des tarifs de chemins de fer. Enfin, une troisième solution possible était de proclamer l'unification des tarifs pour tous les chemins de fer.

Leur qualité de transporteurs publics, exploitant leur industrie dans le commerce entre États, soumet les chemins de fer à l'autorité du Congrès qui a le pouvoir de réglementer leurs tarifs. Ce pouvoir est un pouvoir législatif dont l'exercice appartient exclusivement au Congrès, qui d'ailleurs peut en déléguer l'usage à une Commission. La question de déterminer dans une controverse si un tarif existant est équitable, c'est-à-dire s'il respecte les droits de l'expéditeur et ceux de la Compagnie, est au contraire une question judiciaire pour la solution de laquelle l'usage de la procédure ordinaire employée devant les tribunaux est indispensable. Or, la Constitution sépare expressément les fonctions législatives, judiciaires et exécutives. La même Commission ne peut donc, à la fois, remplir des fonctions législatives et judiciaires. D'autre part, le cinquième amendement à la Constitution, qui déclare que « nul ne sera privé de vie, liberté ou propriété, si ce n'est par application régulière de la loi », garantit également un recours aux tribunaux, seuls juges de savoir si un tarif fixé par le pouvoir législatif est tel qu'il équivaut pour la Compagnie à une confiscation de propriété. Mais si les tribunaux peuvent juger la constitutionnalité des tarifs existants, ils ne peuvent empiéter sur l'autorité législative et fixer les tarifs applicables à l'avenir.

La loi Hepburn a tenu compte de ces nécessités résultant de la Constitution. Des trois solutions possibles, elle a adopté la plus modérée. La Commission ne peut agir que sur une plainte formelle et est impuissante à intervenir de sa propre initiative. Mais cette solution donne lieu à une sérieuse difficulté. La fixation d'un nouveau tarif par la Commission devrait logiquement entraîner la revision de tous les tarifs de la

même catégorie. Et cependant elle n'a pas le droit d'y toucher tant qu'une plainte nouvelle ne s'est pas produite. Mais il y a un expédient qui permet de combler cette lacune. Une loi dispose que « toute plainte devra être prise en considération, même s'il ne résulte pas des faits incriminés un dommage direct pour le plaignant ». Un compère dépose donc la plainte exigée par la loi Hepburn. Il y a là évidemment une pratique regrettable qui oblige la Commission à sacrifier un peu de sa dignité. Mais, en revanche, elle a sur les tarifs un pouvoir aussi grand que si la loi lui avait confié l'initiative des poursuites contre les Compagnies.

3^e CARACTÈRES DES TARIFS FIXÉS PAR LA COMMISSION.

Il y en a deux principaux. Et d'abord la Commission ne peut fixer qu'un tarif maximum. Elle n'a pas le pouvoir de prescrire la taxe exacte qui devra être perçue, ni d'établir un tarif minimum. Dans un certain sens, on peut dire que le tarif maximum ainsi prescrit est également un tarif minimum, puisque toute taxe qui lui serait exagérément inférieure pourrait être attaquée comme *discrimination* injuste ; mais cela n'est pas vrai de toutes les réductions. Beaucoup regrettent que la loi Hepburn n'ait pas autorisé la Commission à fixer un minimum au-dessous duquel les tarifs ne pourraient pas descendre ; ils voient là quelque chose de nature à affaiblir le pouvoir de la Commission en matière de répression des *discriminations*. D'autres répliquent qu'une semblable limitation ne rentre pas dans les pouvoirs du Congrès. Leur argumentation peut se résumer ainsi : ils reconnaissent volontiers que la question n'a jamais été tranchée en justice ; mais, disent-ils, l'examen des faits suivants ne saurait laisser dans l'esprit le moindre doute.

Si la Cour Suprême n'a jamais affirmé d'une façon absolue et définitive que les pouvoirs des Commissions d'État devaient se borner à prescrire un tarif maximum, tous ses arrêts n'en sont pas moins empreints de cette idée que l'essence même du pouvoir d'un État sur un tarif est d'en fixer le maximum. Si la Cour n'a pas établi d'une façon positive que l'État n'avait pas compétence pour établir un minimum de tarif, c'est qu'elle

n'a jamais eu l'occasion de le faire. Mais, disent-ils, l'emploi constant du mot « maximum », quand il s'agit de définir les pouvoirs d'un État, est absolument concluant. Ils en déduisent que, si les différents États sont privés du droit de prescrire un tarif minimum, ils n'ont pu conférer au Congrès ce droit qu'ils ne possèdent pas. Quoi qu'il en soit, on s'accorde à considérer comme regrettable l'omission involontaire du Congrès. Les tribunaux eussent été très vite appelés à donner leur appréciation sur la nouvelle loi ; et de deux choses l'une : ou bien la fixation d'un tarif minimum par la Commission eût été déclarée inconstitutionnelle, et l'on se fût trouvé dans la même situation que maintenant, ou bien les tribunaux se fussent prononcés dans le même sens que la loi et les pouvoirs de la Commission en eussent été considérablement renforcés.

La loi dispose en second lieu que les tarifs imposés par la Commission doivent être justes et raisonnables. Nous verrons un peu plus loin ce qu'il faut entendre par là.

4^o CONTRÔLE PAR LES TRIBUNAUX DES DÉCISIONS DE LA COMMISSION.

C'est la question la plus importante que le Congrès ait eue à trancher dans la discussion de la loi. Suivant la solution qu'il adopterait, le contrôle des tarifs de chemins de fer allait devenir effectif ou au contraire rester lettre morte.

Une décision de la Commission fixant un tarif est portée en appel devant un tribunal. Le premier point à élucider est de savoir si la Commission a ou non excédé ses pouvoirs. Dans le cas de l'affirmative, le tribunal aura à réformer la décision incriminée pour la rendre conforme à la justice. L'instruction ouverte par le tribunal saisi peut être suivie dans deux directions. Il recherche d'abord si les tarifs révisés tombaient bien sous la compétence de la Commission. Si oui, il recherche si la Commission s'est strictement conformée aux règles de fond et de forme posées par la loi pour la fixation du nouveau tarif. Mais le rôle principal de la Cour, c'est de déterminer si le nouveau tarif a été abaissé dans une juste limite, et, dans le cas contraire, de le ramener à un taux raisonnable. Les tribunaux n'eussent pas été investis de ce droit de contrôle que

les pouvoirs de la Commission restaient pratiquement illimités. Les tarifs de chemins de fer allaient tomber à sa discrétion et rien ne l'empêchait de réduire à zéro la taxe à percevoir. Mais alors la revision judiciaire des tarifs est une limite posée à l'autorité de la Commission; convenait-il de poser cette limite? Les batailles les plus rudes furent livrées sur ce point au sein du Congrès. Le droit de fixation des tarifs avait beau être reconnu par la loi à la Commission de la façon la plus explicite. Une clause conférant aux Cours de justice des pouvoirs de revision trop étendus sur les ordres de la Commission allait en pratique faire échec absolu à l'autorité de cette dernière.

Le parti le plus simple à première vue eût été de ne parler de rien de tout cela dans la loi. A dire vrai, la solution ne manquait pas de partisans. Mais elle fut vigoureusement combattue par les représentants des chemins de fer, joints à certains membres conservateurs du Congrès qui exprimèrent la crainte qu'en cas de silence de la loi sur ce point elle ne fût déclarée inconstitutionnelle comme refusant aux tribunaux le droit de reviser les ordres de la Commission. D'autre part, cette appréhension était loin d'être partagée par la majorité des personnes compétentes. A ces dernières, il apparaissait comme évident que le droit de revision des tribunaux sur les tarifs élaborés par la Commission n'était en aucune façon subordonné à une autorisation du Congrès, mais au contraire découlait de la Constitution. Leur raisonnement était que la Constitution ne se borne pas à investir le Congrès du droit de réglementer le commerce; comme contre-partie de ce droit, elle exige que « personne ne soit dépouillé de sa propriété sans une juste compensation et sans un *due process of law* », c'est-à-dire sans l'accomplissement des formalités judiciaires prescrites par les lois en vigueur. Sans aucun doute les tribunaux se fussent opposés de toutes leurs forces à la mise en vigueur de tarifs de nature à entraîner cette *deprivation of property* dont parle la Constitution Fédérale. Le Congrès ne peut pas violer une clause de la Constitution sous prétexte qu'il légifère en application d'une autre de ses clauses. En leur qualité de gardiens de cette Constitution, les tribunaux américains eussent été certainement appelés à juger du caractère consti-

tutionnel des tarifs imposés par la Commission. Le contrôle judiciaire des tarifs se fût ainsi établi automatiquement sans disposition nouvelle le réglementant d'une façon spéciale.

Cette solution était donc préférable à bien des points de vue. Mais ceux des membres du Congrès qui en étaient les partisans les plus convaincus dans leur for intérieur ne se trouvaient guère en mesure de la faire consacrer par un vote. Toute insistance de leur part sur ce point eût fait immédiatement suspecté leur bonne foi. Puisqu'ils reconnaissaient la nécessité du contrôle judiciaire, pourquoi refuser à ce dernier la consécration légale en le passant sous silence dans le nouveau texte ?

La question de principe tranchée, restait à déterminer d'une façon exacte la compétence respective des tribunaux et de la Commission. La formule satisfaisante n'était pas facile à trouver. Là encore, le législateur se trouvait en présence d'une double alternative : il pouvait décider que les tribunaux seraient simplement compétents sur la question de constitutionnalité des tarifs, ou leur concéder un pouvoir plus large. En d'autres termes, la loi pouvait ne se préoccuper d'assurer aux chemins de fer que les droits que leur confère la Constitution, ou bien elle pouvait leur conférer des droits supplémentaires et charger les tribunaux d'en assurer l'exercice. Dans le premier cas, la Commission eût eu sur les tarifs de transports entre États les mêmes pouvoirs que les Commissions d'État, ou du moins un certain nombre d'entre elles, ont sur les tarifs locaux ; dans le second cas, son autorité eût été plus limitée.

La solution la plus naturelle était la première qui ne permettait aux tribunaux d'intervenir que pour assurer le respect de la Constitution. Mais les conservateurs, enhardis par leur récente victoire, travaillèrent de toutes leurs forces à faire adopter la seconde solution qui augmentait les pouvoirs des Cours au détriment de ceux de la Commission. La lutte entre les deux partis politiques de l'Assemblée se prolongea jusqu'à la fin du mois de juin 1906. Elle ne se termina que par un compromis qui aboutit au vote de la loi du 25 juin. La solution adoptée était d'ailleurs assez obscure. Le texte fut rédigé d'une façon par trop ambiguë et l'on ne saurait se prononcer sur sa portée exacte tant que la Cour Suprême n'aura pas eu

l'occasion de l'interpréter. Tout ce que nous pouvons faire actuellement, c'est analyser les principales dispositions de la loi et essayer d'en tirer quelques conclusions sur son interprétation probable par la jurisprudence.

La loi Hepburn délimite les pouvoirs des Cours de la manière suivante :

« Quand une action est portée devant une Cour de Circuit des États-Unis contre la Commission en vue de prescrire, écarter, annuler ou suspendre une décision ou une injonction de la Commission (*to enjoin, set aside, annul, or suspend any order or requirement of the Commission*), le tribunal compétent sera celui du district où l'entrepreneur de transport visé par la décision attaquée a son principal centre d'affaires. Cet appel ne sera soumis à aucun délai. Et si la décision incriminée vise deux ou plusieurs entrepreneurs de transport, alors la cause sera portée dans le district où quelqu'un desdits entrepreneurs a son principal centre d'affaires, et si cet entrepreneur a son principal centre d'affaires dans le district de Colombia, alors l'appel devra être porté dans le district où ledit entrepreneur a son principal centre d'affaires ; et les tribunaux du district auront toute compétence pour juger la cause ».

On se rend compte combien cette rédaction est peu précise. La loi reconnaît aux tribunaux le pouvoir d'infirmer, etc., un ordre de la Commission, alors qu'elle ne dit pas un mot des causes sur lesquelles doit se baser une décision en somme aussi graye. Le motif tiré du caractère inconstitutionnel d'un tarif fixé par la Commission est-il le seul capable d'entraîner l'annulation de ce tarif? Les tribunaux peuvent-ils se placer sur un autre terrain pour justifier une semblable mesure? La loi ne nous fournit pas de réponse directe. Un examen attentif de l'ensemble de la loi va-t-il cependant nous renseigner d'une façon approximative?

En principe, les tribunaux sont toujours juges de la constitutionnalité d'un tarif; mais, pour être investis d'un pouvoir plus large, il faut de toute nécessité qu'il leur ait été expressément conféré par la loi... Si nous étudions à ce point de vue l'*act* de 1906, nous rencontrons différents textes qui semblent conférer aux Cours le pouvoir le plus large. L'article premier,

comme l'article correspondant de 1887, déclare tout d'abord que tous les tarifs « seront justes et raisonnables ; tout tarif injuste et déraisonnable est prohibé et déclaré illégal ».

Un autre texte important est l'article 15 qui confère à la Commission le pouvoir d'établir un tarif : « La Commission pourra et devra... déterminer et prescrire la ou les taxes qui seront justes et raisonnables, et les tarifs auxquels les transporteurs devront se conformer pour l'avenir. » Et un peu plus loin le même article autorise la Commission à « déterminer « ce tarif raisonnable » que devra payer l'expéditeur à l'entrepreneur pour les services accessoires rendus à l'occasion d'une opération de transport ».

Il résulte clairement de ces citations que, dans l'idée du Congrès, tous les tarifs doivent être raisonnables. Même, la Commission a « le devoir de prescrire le tarif qui sera juste et raisonnable ». S'il en est ainsi, le rôle de la Commission va être de première importance. Sur quel critérium la jurisprudence des tribunaux va-t-elle donc se baser pour déterminer le caractère raisonnable ou déraisonnable d'un tarif ? Telle est la question. Nous allons essayer ici de la tirer au clair.

Le mot *reasonable* n'est pas commode à interpréter. Il faut avoir en vue une multitude de considérations — morales, économiques, sociales et politiques aussi bien que légales — pour déterminer ce qui est raisonnable dans un cas donné. Il faut se guider sur des principes assez généraux pour être vrais dans tous les cas et en même temps assez concrets pour être susceptibles d'une application pratique. La tâche, il faut l'avouer, présente les plus grandes difficultés. Le problème n'est pas moins délicat quand il s'agit des tarifs de chemins de fer. Mais, au lieu de s'embarrasser pour chaque cas dans l'infinie complexité des faits, la jurisprudence a tenté avec raison de dégager les caractères que doit présenter un tarif raisonnable. Ces caractères sont au nombre de deux : 1^o le tarif à examiner doit être conforme à la Constitution ; 2^o il doit être la rémunération équitable du service rendu. Tout tarif qui ne répondrait pas à l'une de ces deux conditions serait contraire à la loi (1).

(1) Il importe de bien préciser ce fait que nous n'avons pas actuellement à rechercher quelle est la base économique sur laquelle doivent

La question de constitutionnalité a donné lieu à de nombreuses décisions d'espèces concernant les tarifs élaborés par les Législatures d'État et les Commissions. Aujourd'hui la jurisprudence est donc à peu près fixée. Le problème à résoudre est celui-ci : étant donné un tarif, viole-t-il la Constitution fédérale ? Si oui, il doit être considéré comme déraisonnable. L'article de la Constitution spécialement visé dans ce cas est le 14^e amendement qui dispose que personne ne pourra être dépouillé de sa propriété sans un *due process of law*. La jurisprudence n'entend pas seulement par ces derniers mots l'ensemble des règles de fond et de forme indispensables à l'élaboration de toute décision judiciaire. Elle y fait rentrer l'idée d'une juste compensation pour le dommage éventuel résultant du jeu de la loi. Ainsi, il n'y a pas *due process of law*, si, par exemple, dans une expropriation, le propriétaire reçoit une indemnité inférieure à celle qu'il serait fondé à obtenir. Supposons un tribunal appelé à connaître de la constitutionnalité d'un tarif ; il aura donc à apprécier si l'État n'a pas abaissé ce tarif à un taux tel qu'il constitue pour la Compagnie de chemins de fer une privation de propriété, puisque, par ailleurs, l'État ne prévoit pas de compensation pour la Compagnie.

Mais dans quel sens peut-on dire qu'un tarif peut être une privation de propriété ? Évidemment un tarif, si réduit soit-il, ne se traduit jamais par une perte positive pour la Compagnie de chemins de fer. Mais la question doit être posée autrement. Suivant la jurisprudence, le 14^e amendement de la Constitution a pour but de protéger toute personne contre la dépossession sans compensation, non seulement de sa propriété, mais encore des revenus de cette propriété qui, aux yeux de la loi, constituent une propriété au sens propre du mot. Aussi une Com-

être établis les tarifs de chemins de fer. Cette question, nous nous la sommes déjà posée au chapitre VII et nous y avons répondu par l'adoption du principe de la valeur du service ; nous avons uniquement à déterminer ici la limite légale qu'il convient de poser au pouvoir d'appréciation des tribunaux. Dans le cas présent, le problème à résoudre est celui-ci : les tribunaux doivent-ils se borner à rechercher si le tarif proposé par la Commission est conforme au 14^e amendement de la Constitution, ou doivent-ils au contraire examiner si ce tarif constitue pour la Compagnie une rémunération adéquate du service rendu ?

pagnie de chemins de fer, quoique soumise au contrôle public de ses tarifs, a, d'après la Constitution, un droit acquis à tirer de ses opérations un revenu raisonnable, et toute réduction de tarifs imposée par l'autorité publique, telle que ce revenu raisonnable n'est pas atteint, constitue une privation de propriété.

Mais ici la doctrine de la jurisprudence se trouve en présence d'une difficulté considérable. Qu'est-ce que le revenu raisonnable d'une entreprise de chemins de fer? Nous n'avons pas à entrer dans l'examen de cette question qui nous entraînerait beaucoup trop loin de notre sujet. Il nous suffira de dire que la jurisprudence n'a pas entendu fixer d'une manière absolue le taux du revenu net; il est variable dans chaque cas, et peut même descendre à zéro; il doit se calculer par rapport à la valeur actuelle du réseau, non pas d'après sa valeur originaire, ni d'après le capital nominal de la Compagnie. N'insistons pas sur ce point. Il s'agissait simplement de déterminer d'après quel critérium nous pouvons nous prononcer sur la constitutionnalité d'un tarif. Disons qu'un tarif est raisonnable quand il est assez élevé pour fournir à la Compagnie un revenu raisonnable. L'effet des tarifs sur les bénéfices nets est, à ce point de vue, le seul critérium qui nous permette de juger de leur justice.

Le second critérium sur lequel nous pouvons nous baser est celui de la rémunération. Ce qui doit nous guider ici, ce n'est plus le revenu de la Compagnie, c'est la valeur du service rendu au client. Chaque service rendu par une Compagnie lui donne équitablement droit à une rémunération raisonnable. Mais la difficulté est de déterminer le montant de ce prix raisonnable. Les facteurs les plus importants seront ici la nature et le coût du service d'une part, sa valeur pour l'expéditeur d'autre part. Autrement dit le caractère raisonnable des tarifs au point de vue de la rémunération variera suivant le service rendu par la Compagnie qui a droit à une compensation équitable pour ce service.

Supposons qu'un tarif soit considéré comme raisonnable en prenant comme base le critérium de la rémunération. Ce tarif, théoriquement, pourra néanmoins être suffisamment bas pour ne pas fournir à la Compagnie un revenu raisonnable.

Mais cette dernière hypothèse semble bien devoir ne jamais se réaliser. Il est infiniment probable qu'un tarif uniquement basé sur le critérium de la rémunération assurerait à la Compagnie un revenu beaucoup plus considérable. Pour reprendre les termes d'un arrêt du juge Brewer, « si un entrepreneur de transport fait mille opérations en un jour et que les rémunérations demandées soient dans un rapport raisonnable avec le service rendu à chaque expéditeur, les tarifs appliqués devront être considérés comme raisonnables, même si le profit résultant de ces opérations est très élevé en raison de leur multitude ».

Ici une question se pose naturellement. Quel usage les tribunaux vont-ils faire de ces deux critères ? Qu'est-ce qui va déterminer leur choix dans tel ou tel cas ? En général, les tribunaux se baseront sur le critérium de constitutionnalité quand il s'agira de tarifs fixés par une autorité publique. Le second interviendra quand il y aura simplement contestation entre une Compagnie de chemins de fer et son client. D'après la *Common law*, un entrepreneur de transport a droit à une compensation raisonnable pour chaque service. Y a-t-il eu compensation raisonnable ? tel est le seul point que les tribunaux ont à trancher. En résumé, le critérium tiré de la constitutionnalité est seul à envisager quand le tarif attaqué est l'œuvre d'une autorité publique ; le second critérium sert à trancher les conflits d'ordre strictement privé surgissant entre une Compagnie et un de ses clients relativement à l'élévation d'un tarif, et ce, quand n'intervient aucune autorité publique.

Le juge Brewer a suggéré une autre distinction à propos de l'affaire *Cotting versus Kansas City Stock-Yards Company*. Parmi les industries ou entreprises soumises au contrôle de leurs tarifs, il établit deux catégories : les industries publiques par leur nature, et celles qui, quoique de nature privée, doivent être soumises, dans l'intérêt du public, au contrôle du Gouvernement. Ce contrôle doit-il être aussi étendu, aussi étroit pour les deux catégories ? Non, répond M. Brewer, car une entreprise publique ne peut que tirer un revenu raisonnable de l'ensemble de ses opérations ; au contraire, une entreprise privée peut exiger la rémunération raisonnable de chaque

service rendu, ce qui lui permet de gros bénéfices. En résumé, le critérium constitutionnel ne s'applique qu'aux entreprises publiques et le critérium de la rémunération aux entreprises privées.

Nous sommes maintenant à même de nous rendre compte des conséquences possibles de l'adoption par les tribunaux de chacun de ces deux critères au cas où ces tribunaux eussent été appelés à se prononcer sur le caractère raisonnable d'un tarif fixé par la Commission du commerce entre États. Qu'ils s'en fussent tenus au premier critérium d'ordre constitutionnel, et la Commission allait avoir exactement les mêmes attributions et la même autorité que les diverses Commissions d'État. Qu'ils eussent adopté le second, et ses pouvoirs allaient être réduits à zéro. Elle n'eût pas pu aller plus loin que la *Common law*. Les chemins de fer eussent perçu les tarifs maxima autorisés par la *Common law* comme en l'absence d'une réglementation fédérale. Autrement dit, la Commission n'eût même pas pu abaisser les tarifs au-dessous du tarif maximum que la loi autorisait les Compagnies à percevoir avant la création de la Commission. C'était donc la suppression pure et simple du pouvoir d'établir les tarifs conféré par la loi à la Commission.

C'est cependant cette situation que les conservateurs du Congrès voulaient établir, et c'est à quoi ils consacrèrent toutes leurs forces au cours de la discussion de la loi Hepburn. Ils voulaient qu'on insérât dans le bill une formule conçue de façon telle que les Cours eussent dû trancher tous les litiges en se basant uniquement sur le critérium de la rémunération. Ainsi le texte primitif déclarait qu'un tarif fixé par la Commission devait, pour être valable, constituer une « juste rémunération », et cette disposition subsista dans le bill presque jusqu'à son vote. Sans sa suppression, le vœu des conservateurs se fût sans doute réalisé, et l'interprétation des tribunaux se fût sans doute basée sur le critérium de la rémunération.

Mais nous n'avons ici à nous occuper que des effets de la loi conçue sous sa forme définitive. Elle se borne à exiger que les tarifs soient raisonnables. Comment la Cour Suprême va-t-elle interpréter cette clause? C'est une réponse qu'elle est seule

à pouvoir fournir, puisque son autorité est souveraine en cette matière. Mais il y a cependant un certain nombre de considérations qui donnent à penser que la Cour se basera, dans son interprétation, sur le critérium d'ordre constitutionnel à l'exclusion du second.

Et d'abord, la fixation d'un tarif est une fonction d'ordre législatif dans l'exercice de laquelle la Commission se borne à suppléer le Congrès. Or le Congrès a, dans les limites de la Constitution, un pouvoir absolu sur les tarifs. On doit présumer que le Congrès a entendu maintenir intacts ses pouvoirs, et, par contre-coup, ceux de la Commission, tant qu'il n'a pas exprimé l'intention contraire par un acte positif. La Commission a été investie par une loi du pouvoir de fixer les tarifs. Ce pouvoir doit rester entier et absolu dans les limites établies par cette loi et par la Constitution. Comme la loi Hepburn ne pose aucune restriction de ce genre, la Commission ne doit connaître d'autres bornes à ses pouvoirs que celles fixées par la Constitution. La Constitution est donc le seul critérium qui permette d'apprécier le caractère raisonnable d'un tarif.

Mais d'autres arguments plus probants militent en faveur de cette interprétation. Ils nous sont fournis par les décisions mêmes des tribunaux appelés à juger de la validité des tarifs fixés par une autorité publique. Dans toutes ces décisions, les Cours répètent qu'elles sont compétentes pour juger du caractère raisonnable d'un tarif. « Il est de la compétence de la Cour de Circuit, dit un de ces jugements, d'apprécier le caractère juste et raisonnable d'un tarif fixé par la Commission des chemins de fer. » « Les pouvoirs législatifs, dit une autre, ont le droit de fixer le montant d'un tarif et la justice n'intervient que pour protéger les intéressés contre l'établissement d'un tarif déraisonnable. La jurisprudence a donc bien établi le droit des tribunaux de protéger les chemins de fer contre l'établissement par les États d'un tarif injuste et déraisonnable ; ce faisant, elle s'est toujours basée sur le critérium de la Constitution. Tout porte à croire qu'elle se conformera à la même ligne de conduite si elle est appelée à apprécier le caractère raisonnable d'un tarif fixé par la Commission.

Il y a également un autre fait significatif : c'est que deux des dispositions de la loi de 1906 visant le caractère raison-

nable des tarifs sont calquées sur les clauses correspondantes de plusieurs lois locales que la jurisprudence a déjà eu l'occasion d'interpréter. Ainsi la clause portant que tous les tarifs doivent être raisonnables se retrouve dans les législations de l'Iowa, du Dakota-Sud et du Minnesota. La clause spécifiant que les tarifs fixés par une Commission doivent être raisonnables se retrouve dans les mêmes législations et, en outre, dans celle du Texas. Toutes les fois que la jurisprudence a été appelée à interpréter ces dispositions, elle s'est basée sur le critérium constitutionnel. Rien ne permet de croire que la Cour Suprême veuille modifier les principes universellement admis dans l'interprétation des clauses correspondantes de l'*Interstate Commerce Law*.

Mais ce n'est pas tout. L'article 16 de la loi de 1906 est ainsi conçu : « ... Si un entrepreneur de transport néglige ou refuse de se conformer à une décision de la Commission... », la partie lésée ou la Commission elle-même peut intenter une action judiciaire. Et « si, par suite de tel témoignage dont la Cour peut ordonner la déposition, il apparaît que la décision de la Commission a été rendue régulièrement (*regularly made*) et que l'entrepreneur de transport ne s'y conforme pas, la Cour fera obéir à cet ordre (*shall enforce obedience to such order*) par un *writ* d'injonction ou par tout autre moyen de procédure appropriée. Le sens de cette formule ne semble pas douteux. Quand une décision de la Commission reste inexécutée, la Commission peut s'adresser à la Cour de Circuit pour en obtenir l'exécution. Dans ce cas le rôle de la Cour de Circuit est tout à fait restreint. Elle n'a qu'à s'enquérir si la décision de la Commission a été rendue conformément à la loi. Si oui, elle doit obligatoirement lui conférer la force exécutoire. Mais les Cours ne vont-elles pas interpréter les mots *regularly made* comme les autorisant à examiner l'affaire au fond ? Ce n'est pas probable ; car ce serait détourner le texte de la loi de son sens évident. Mais alors les chemins de fer n'auront plus aucun recours au fond contre les décisions de la Commission ? Si, puisqu'en tout état de cause les tribunaux seront juges de la constitutionnalité des tarifs. Mais l'article 16 semble bien limiter au terrain constitutionnel le pouvoir de contrôle des Cours sur les décisions de la Commission, et exclure toute

modification à un tarif basée par exemple sur le critérium de la juste rémunération.

Enfin, aux termes de l'article 15, la Commission est autorisée à établir des tarifs de transit. Le texte ne spécifie pas que ces tarifs doivent être raisonnables. C'est donc qu'ils ne sont soumis qu'à un contrôle d'ordre constitutionnel. Mais, s'il en est ainsi pour les tarifs de transit, rien n'autorise à créer une distinction entre ceux-ci et les tarifs communs.

Il est d'ailleurs fort probable que la jurisprudence adoptera cette solution et que la Commission aura toute liberté pour abaisser les tarifs dans les limites fixées par la Constitution. Il faut d'ailleurs le souhaiter vivement. L'expérience a démontré que l'autorité des Commissions d'État avait grandement souffert du contrôle judiciaire, quoique ce dernier fût limité au simple point de vue constitutionnel. Assurément la Commission du commerce entre États ne peut manquer de se trouver en présence des mêmes obstacles. Déjà gênants sous le régime de la revision constitutionnelle, ils deviendraient insurmontables si le contrôle de ses décisions se basait sur le critérium de la rémunération. L'établissement d'un tel système équivaudrait à la ruine des pouvoirs de la Commission.

5° RÈGLES DE PROCÉDURE EN MATIÈRE DE REVISION JUDICIAIRE DES TARIFS.

Si le contrôle judiciaire des tarifs est inévitable, il n'est pas sans présenter quelques inconvénients qui contre-balaient ses avantages. Le plus frappant de ces inconvénients, c'est la lenteur de la procédure, lenteur telle qu'il faut des mois ou même des années pour obtenir un jugement définitif. La solution a depuis longtemps perdu tout intérêt au moment où elle intervient. Frappé par cette situation, le Congrès pensa qu'on pouvait y remédier par une législation appropriée, et alors une longue discussion s'engagea sur les diverses méthodes susceptibles d'abréger la durée de la procédure.

De toutes les solutions proposées, une seule fut retenue, et c'est elle finalement qui fut adoptée par le Congrès. Le but précis à atteindre était de réduire au strict minimum la durée de la procédure entamée, soit en vue de l'annulation d'un

tarif par la Commission, soit en vue de conférer la force exécutoire à une de ses décisions, soit enfin en vue d'assurer l'observation d'une des dispositions de la loi. A cet effet, le Congrès institua une procédure analogue à celle déjà établie par l'*Expediting Act* de 1903. Dorénavant, quand une décision de la Commission sera portée devant les tribunaux, l'Attorney général devra fournir au greffier de la Cour compétente un certificat constatant que l'affaire est « d'une importance publique générale » et qu'il convient de lui donner le pas sur les autres affaires en train et de l'appeler au rôle du tribunal au plus prochain jour. En outre, quand l'action intentée aura pour but de s'opposer à l'exécution d'une décision de la Commission, celle-ci devra être assignée dans un délai de cinq jours au moins avant la date fixée pour l'ouverture des débats. Les délais d'appel sont de trente jours ; l'appel sera porté à la Cour Suprême dans un délai de trente jours et aura la priorité sur toutes les affaires, sauf sur celles de même nature ou les affaires criminelles.

Il est possible que ce système produise de bons résultats, quoiqu'il soit encore besoin de plusieurs mois pour aboutir à un jugement définitif.

Deux autres systèmes avaient été proposés avant l'adoption de ce dernier. Le premier imaginait de faire consigner par la Compagnie de chemins de fer une certaine somme qui eût servi à rembourser les expéditeurs de sommes indûment perçues. L'inconvénient majeur de ce système, c'est qu'il ne se préoccupait que des intérêts de l'expéditeur, qui n'était pas toujours la partie lésée. La seconde solution proposée était de rendre exécutoires les décisions de la Commission, du jour de leur prononcé ; et il était interdit aux tribunaux d'en suspendre l'exécution par mesure temporaire tant que le tarif ainsi établi n'aurait pas été jugé déraisonnable. Ce système était tout à fait logique et conforme à ce principe qu'une loi de constitutionnalité douteuse n'en conserve pas moins toute son autorité tant que son caractère inconstitutionnel n'est pas judiciairement établi. Puisque les tribunaux considèrent comme acte législatif la fixation d'un tarif par une autorité publique quelconque, État ou Commission, on eût dû se conformer aux principes reçus ; et les tarifs ainsi établis eussent

dû avoir force légale jusqu'à ce qu'une procédure régulière eût proclamé leur inconstitutionnalité.

Mais, en dépit de tous les arguments qui militaient en sa faveur, le système fut en butte à une hostilité indomptable. Les avantages n'avaient guère été discutés. Mais la discussion dévia sur le terrain constitutionnel. On mit en question le droit du Congrès de limiter les pouvoirs judiciaires. Le Congrès, disait-on, était maître de supprimer certains tribunaux ou d'en créer de nouveaux. Mais s'il leur conservait l'existence, il ne pouvait les dépouiller de leurs prérogatives, dont l'une consistait notamment à juger en droit et en équité, ce qui suppose le droit de formuler des injonctions. D'autre part, le Congrès avait parfaitement le droit de créer de nouveaux organes judiciaires et de leur conférer tel ou tel pouvoir comme il l'entendrait. Nous n'entrerons pas plus loin dans l'exposé de cette argumentation ; qu'il nous suffise de savoir que ce fut l'opposition qui l'emporta. On ne peut que le regretter, car l'adoption de ce système eût probablement mis le point final à la question de la réglementation des tarifs. Sa constitutionnalité était peut-être douteuse, mais son efficacité ne l'était pas. Tout en fournissant à la Commission les armes nécessaires, il tempérait les inconvénients de la revision judiciaire des tarifs. Son rejet a eu des conséquences déplorables. Pourtant, il y avait tout à gagner ou rien à perdre à son adoption. Proclamé inconstitutionnel, nous nous retrouvions dans la situation actuelle. Le reste de la loi n'en eût pas moins eu la même portée et la même force. Dans le cas contraire, c'était peut-être la solution définitive de la question des chemins de fer.

Il convient d'ajouter que l'argument d'inconstitutionnalité repose encore sur une considération autre que celle sus-relatée. L'idée que le Congrès est impuissant à limiter les attributions des Cours fédérales inférieures n'est pas universellement admise, et rien ne prouve que la Cour Suprême ferait sienne une semblable théorie. Mais il y a un autre terrain sur lequel les chemins de fer pouvaient valablement asseoir leurs protestations. De par la Constitution, ils ont un droit acquis à tirer de leurs opérations un revenu raisonnable. Supposons qu'une décision de la Commission immédiatement exécutée vienne les priver pendant un an et plus de ce revenu. Les

chemins de fer vont se trouver dans une situation peu brillante. Si les Cours déclarent le tarif déraisonnablement bas, le seul remède possible va être de réclamer judiciairement à chaque expéditeur la différence entre le tarif payé et le tarif raisonnable, ce qui va être une source d'embarras inextricables pour les Compagnies. La jurisprudence s'est rendu compte que le dommage souffert par le chemin de fer était irréparable quand le tarif déraisonnable était provisoirement appliqué au cours de l'instance ouverte devant les tribunaux. Aussi, pour garantir aux Compagnies le libre exercice des droits que leur confère la Constitution, les tribunaux ont imaginé de rendre des injonctions suspendant l'application des tarifs établis par la Commission. C'est là une jurisprudence fermement établie à l'heure qu'il est. Ainsi nous trouvons un arrêt de la Cour Suprême confirmant une décision rendue par une Cour de Circuit et suspendant l'application d'un tarif établi par une Commission d'État, bien que la loi de cet État déclare que les tarifs ainsi établis seront immédiatement applicables. La Cour Suprême va même plus loin. Dans l'affaire *Chicago, Milwaukee and Saint-Paul Railway Co versus Tompkins*, une injonction avait été rendue suspendant l'application d'un tarif pour une période déterminée. A l'expiration de cette période, la Cour de Circuit avait refusé de renouveler l'injonction, ayant reconnu que le tarif de la Commission était raisonnable. L'affaire fut portée devant la Cour Suprême qui cassa le jugement de la Cour de Circuit et décida de suspendre l'application du tarif de la Commission tant que son caractère raisonnable ne serait pas définitivement reconnu par les tribunaux. On voit donc quels scrupules ceux-ci apportent à assurer le libre exercice des droits que confère la Constitution aux Compagnies de chemins de fer. Qu'on dégage l'esprit de la jurisprudence actuelle et l'on se rendra compte que toute loi retirant aux tribunaux l'exercice du droit d'injonction en pareil cas serait renversée par la Cour Suprême comme portant atteinte aux droits constitutionnels des chemins de fer. Néanmoins il est regrettable que l'action, ou plutôt l'inaction, du Congrès n'ait pas permis de tirer au clair cette question capitale.

6^o DISPOSITIONS ACCESSOIRES.

La loi de juin 1906 comprend encore un certain nombre de dispositions accessoires. La non-application des tarifs publiés est de nouveau, comme elle l'avait été par la loi Elkins, déclarée un délit. Mais les pénalités établies par cette loi sont singulièrement aggravées. La Compagnie qui aura éludé les tarifs d'une manière quelconque sera passible d'une amende de 1 000 à 20 000 dollars pour chaque offense; la même amende frappera les individus ou les sociétés qui auront sollicité ou accepté de bénéficier de tarifs réduits ou d'avantages particuliers. En outre, les agents ou directeurs de toute *corporation* soumise à la loi et convaincus d'avoir commis semblable délit seront également passibles de l'amende ou de la prison pour une durée maxima de deux ans ou des deux peines réunies, au gré du tribunal. Enfin, toute personne ou société qui aura reçu de l'agence de transport une somme d'argent ou une compensation sous une forme quelconque, comme un remboursement déguisé de la somme payée par elle à titre de frais de transport, sera frappée, outre les pénalités précédentes, d'une amende égale au triple de la somme ou de la valeur de la compensation ainsi reçue. C'est en exécution de cette clause que la *Standard Oil Company* a été condamnée par une Cour de Circuit de l'Ohio à cette formidable amende de vingt-neuf millions de dollars (cent quarante-six millions de francs).

Dans ces dernières années, les gros expéditeurs, de connivence avec les Compagnies, ont recouru à de nombreux moyens indirects pour obtenir l'avantage, malgré la loi, de tarifs de faveur. Un industriel, par exemple, construisait une voie de raccordement pour relier son usine à la ligne; la Compagnie lui accordait pour l'usage de cette voie une indemnité assez importante pour réduire dans des proportions très sensibles le prix total du transport de ses produits. Un marchand de grains, propriétaire d'une *elevator*, recevait une compensation analogue et dans le même but. De nombreuses entreprises privées ont construit des wagons spéciaux pour le transport de certains produits: ce sont en général des wagons réfrigérants pour le transport des fruits, des légumes, de la viande

fraîche ; les Compagnies accordent à ces entreprises des indemnités pour l'emploi de leur propre matériel, indemnités qui ne sont qu'une forme déguisée d'une réduction des tarifs publiés. Comme, d'autre part, certaines de ces Compagnies ont réussi à s'assurer un monopole, elles ont pu imposer pour la location de leurs wagons des tarifs que le public considère comme exagérés. Dans l'espoir d'empêcher ces moyens de tourner la loi, et de mettre fin à ces abus, la loi donne à la Commission le pouvoir de déterminer si les allocations de cette nature sont justes et raisonnables et de fixer, de même que pour les tarifs de transport, un taux maximum auquel devront se conformer les Compagnies. En outre, les Compagnies devront se mettre en mesure de fournir au public les wagons réfrigérants qui pourront lui être demandés. Elles seront libres d'avoir leur propre matériel ou de traiter à cet effet avec des Compagnies privées propriétaires de ce matériel particulier, mais les charges spéciales imposées pour l'usage de ces wagons devront être publiées et elles seront soumises à l'autorité de la Commission, tout comme les tarifs ordinaires de transport.

Les *express companies*, qui font une grande partie du transport des marchandises et servent d'intermédiaires entre le public et les Compagnies de chemins de fer, sont mises au même rang que ces dernières et soumises comme elles, pour leurs tarifs, à l'autorité de la Commission. Il en est de même pour les Compagnies de wagons-lits.

La loi déclare également toutes personnes ou sociétés engagées dans le transport par *pipe-lines* (conduites ou tuyaux) du pétrole, transporteurs publics, et les soumet comme tels, pour ce qui est de leurs obligations envers le public et de leurs tarifs, à l'autorité de la Commission. Cette mesure vise directement la *Standard Oil Company*. Cette Compagnie possède un système de conduites pour le transport des pétroles, s'étendant du Territoire Indien aux Grands Lacs et à la côte de l'Atlantique, qui a été le principal instrument dans l'établissement du quasi-monopole de fait dont elle jouit.

La loi interdit aux Compagnies de chemins de fer d'exploiter ou de fabriquer aucun produits qu'elles transportent, à l'exception des bois de construction, et leur ordonne de se livrer exclusivement à l'entreprise des transports. Cette mesure

a en vue les Compagnies de la région de l'anthracite qui ont en fait acquis le monopole de l'exploitation de ce produit.

Une des mesures les plus importantes de la nouvelle loi est celle qui autorise la Commission à déterminer la forme que devront suivre à l'avenir les Compagnies de chemins de fer pour la tenue de leur comptabilité, aussi bien pour ce qui concerne leurs opérations purement financières que pour le mouvement de leur trafic. Toute contravention à ces prescriptions sera punissable d'une amende de 1 000 à 5 000 dollars et d'une peine de deux ans de prison ou des deux peines réunies pour les administrateurs responsables.

La loi modifie enfin la composition de l'*Interstate Commerce Commission*. Le nombre de ses membres, nommés par le Président des États-Unis, avec l'approbation du Sénat, pour une durée de sept années, est porté de cinq à sept, et leur traitement est élevé à 10 000 dollars; quatre Commissaires au plus devront appartenir au même parti politique. La Commission nommera un secrétaire et un secrétaire adjoint, dont les traitements sont fixés respectivement à 5 000 et à 4 000 dollars.

Telles sont les clauses principales de la loi Hepburn.

Leur importance exacte et leur étendue ne pourront être déterminées que lorsque la Cour Suprême aura eu l'occasion de statuer sur elles, dans les cas qui ne manqueront pas de lui être soumis en vue précisément de fixer avec exactitude les limites de la réforme accomplie.

L'opinion publique attend beaucoup de cette loi. On croit que son application mettra fin au mouvement qui a pris dans ces derniers temps une certaine importance dans l'Ouest, et auquel M. William J. Bryan, toujours candidat à la Présidence, a prêté son appui, en faveur de la nationalisation des chemins de fer. Cependant la loi ne pourra donner de résultats immédiats; un temps assez long sera nécessaire pour mettre en vigueur certaines de ses clauses. L'adoption notamment d'un mode de comptabilité similaire pour toutes les Compagnies, indispensable pour faciliter à la Commission l'exercice de ses fonctions, demandera du temps.

Un membre actuel de l'*Interstate Commerce Commission*, M. Charles A. Prouty, exprime ainsi son opinion sur les résultats que l'on peut espérer de la nouvelle loi : « Dans les dernières

années, les tarifs ont augmenté; à l'avenir, la tendance sera dans un sens contraire. Les remboursements secrets et l'octroi de faveurs analogues ayant pour effet la violation des tarifs publiés cesseront pour la plus grande part. Ces pratiques ne s'arrêteront pas entièrement, cependant, tant que la concurrence existera, mais elles seront aussi rares dans dix ans qu'elles étaient générales il y a dix ans ».

Il reste à savoir si l'optimisme de M. Prouty sera confirmé par les faits. Que la nouvelle loi améliore les conditions des transports, ce n'est pas douteux. Mais elle contient trop de lacunes pour avoir un effet pleinement utile. L'examen ci-dessus nous en a révélé quelques-unes. Ainsi les transports uniquement faits par eau sont complètement soustraits à l'autorité de la Commission. L'obligation de n'agir que sur une plainte formelle, son impuissance à fixer un tarif minimum, le système adopté par la loi pour la revision judiciaire des tarifs, tels sont les principaux obstacles qu'elle rencontre dans l'accomplissement de ses fonctions. Enfin, la Commission n'a aucun contrôle sur la classification des marchandises.

Quelques-uns de ces défauts sont peut-être inhérents au régime constitutionnel américain. Mais l'ensemble de la loi est manifestement insuffisant. Le seul résultat sérieux obtenu jusqu'ici, c'est l'abaissement spontané par les Compagnies d'un certain nombre de tarifs trop visiblement exagérés. Tel est le cas du *Pennsylvania Railroad* contre lequel la *National Petroleum Association* avait déposé une plainte en *discrimination* illégale et tarifs déraisonnables. L'affaire devait être appelée devant la Commission le 21 mai 1907, quand, le 13 mai, la Compagnie, se sentant peut-être condamnée d'avance, mit en vigueur un nouveau tarif beaucoup plus réduit et devant s'appliquer à la fois au *trust* du pétrole et aux producteurs indépendants.

Du vote de la loi au moment où nous écrivons, elle s'est livrée à une enquête concernant la situation de la ville importante et rapidement croissante de Spokane, située dans l'intérieur de l'État de Washington et qui se plaint que les tarifs de transport entre les États de l'Est et elle-même soient plus élevés que les mêmes tarifs entre les États de l'Est et les ports du Pacifique : Seattle, Tacoma, Portland, ports que l'on

n'atteint qu'après avoir traversé la gare de Spokane ; de nombreux témoignages ont été entendus, mais nulle décision n'a encore été prise dans cette importante affaire. Deux ou trois autres affaires analogues ont été tranchées conformément au point de vue des Compagnies. La Commission a fait aussi des investigations approfondies sur la gestion de lignes sur lesquelles M. Harriman a la haute main. Le prochain rapport annuel de la Commission nous renseignera sur ces questions. Mais l'on a déjà appris beaucoup de choses, et M. Roosevelt a apprécié avec sévérité les agissements de M. Harriman et de ses émules. Il s'en est suivi une vraie guerre au couteau entre le Président et ce magnat de la finance.

Une autre disposition d'efficacité très contestable est celle qui empêche les chemins de fer de se livrer à aucune entreprise industrielle à partir du 1^{er} mai 1908. Un grand nombre de Compagnies possèdent des mines de charbon ; elles n'en emploient pas seulement les produits pour elles, mais les vendent au public. Le but que se proposent les chemins de fer en acquérant ces mines, dit le *Financial Chronicle* de New-York, c'est de s'assurer une part dans le transport des combustibles. La concurrence est très vive pour ce genre de trafic, et le plus sûr moyen d'en avoir sa part, c'est encore de posséder des gisements. Il arrive parfois que l'exploitation des mines elles-mêmes ne donne aucun bénéfice, mais il y a tout de même profit pour un chemin de fer à les avoir, parce qu'il encaisse le prix du transport. C'est le cas des mines appartenant à la *Reading and C^o*. La *Reading and C^o* est une Société purement financière qui détient les actions de la *Philadelphia and Reading Railroad C^o* et celles de la *Philadelphia and Reading Coal and Iron C^o*. La première est une Compagnie de chemins de fer, et la seconde une Compagnie minière de fers et charbons. Or, les comptes de cette dernière font ressortir pour le dernier exercice une perte de 130 000 dollars, quoiqu'on ait vendu pour 32 millions de dollars d'anhracite. Sans doute, il pouvait y avoir dans cette perte un peu d'artifice de comptabilité. La *Reading and C^o*, maîtresse à la fois du chemin de fer et des mines, peut facturer plus bas le prix de son charbon aux mines et lui faire payer ensuite un prix de transport plus élevé pour gonfler les bénéfices de la Compagnie

de chemins de fer si elle juge bon d'agir ainsi. Il n'empêche que, exploitées indépendamment du chemin de fer, les mines ne laisseraient guère de profit, ou il faudrait relever le prix de l'anhracite. L'organisation actuelle a donc ses avantages.

Bien d'autres Compagnies ont des mines ou des usines qui ne leur laissent guère que le bénéfice du transport des objets manufacturés : tels sont le *Delaware and Hudson*, le *Delaware Lackawanna and Western*, le *Lehigh Valley*, le *Central Railroad of New-Jersey*. Mais il n'en est pas toujours de même. Le *Pennsylvania Railroad* possède, soit directement, soit par sa filiale, la *Pennsylvania Company*, la majeure partie de deux des principales aciéries restées indépendantes du trust de l'acier. Ce sont la *Pennsylvania Steel and Co* et la *Cambria Steel and Co*, qui ont ensemble un capital-actions de soixante-douze millions de dollars et seize millions d'obligations. Ces aciéries travaillent à la fois pour les chemins de fer et le public et sont des entreprises très profitables.

Les Compagnies ont trouvé, pour se mettre en règle avec la loi Hepburn, un moyen qui rend l'efficacité de cette dernière tout à fait illusoire. L'une d'elles, la *Buffalo, Rochester and Pittsburg R. R. Co*, qui possède 40 000 actions de la *Rochester and Pittsburg Coal and Iron Co*, les a cédées à une nouvelle Société constituée à cet effet : la *Mahoning Investment Co*, en échange de 41 250 actions de cette nouvelle Société. Ces actions ont été ensuite réparties proportionnellement entre les actionnaires du *Buffalo Rochester and Pittsburg Railroad*. Ainsi les mines n'appartiennent plus au chemin de fer, mais aux actionnaires du chemin de fer. Cela revient au même pour les transports qui restent assurés audit chemin de fer, aussi longtemps du moins que ses actionnaires ne cèdent pas leurs actions de mines, car les conseils d'administration des deux Sociétés se composeront évidemment des mêmes personnes ou de personnes appartenant aux mêmes groupes. Mais, le jour où les actions de mines viendraient à passer entre d'autres mains, il pourrait ne plus en être ainsi, et le chemin de fer perdrait un de ses plus précieux éléments de trafic. On voit que la combinaison est bonne lorsqu'un puissant groupe financier a un intérêt très prédominant dans un chemin de fer, parce qu'il se gardera alors de se défaire de ses actions de mines ou d'en-

treprises industrielles ; mais, lorsque les actions du chemin de fer sont entre les mains du grand public, il n'en est plus de même. C'est cependant à peu près la seule combinaison possible, à moins de mettre en vente, ce qui ne donnerait plus aucune sécurité pour le trafic, mais ce qui aurait l'avantage de fournir aux chemins de fer les capitaux liquides dont ils ont tant besoin. Quoique cette vente ne dût pas être effectuée à l'heure actuelle dans de très bonnes conditions, peut-être serait-ce le parti le plus sage à prendre, quand les entreprises industrielles d'une ligne de chemin de fer ne sont pas pour elle de toute première importance. En tout cas, la loi atteint un but tout à fait opposé à celui qu'elle visait, puisqu'elle ne réussit qu'à léser les Compagnies dont les titres sont répandus dans la masse du public sans pouvoir mater les puissants groupes financiers qu'elle avait pour mission de combattre (1).

La loi ne s'est pas non plus préoccupée de la pratique du *pooling* qui continue à demeurer interdite. Cependant, de l'avis de tous les gens compétents, les *pools* entre lignes concurrentes, opérés sous le contrôle de la Commission du commerce entre

(1) La jurisprudence vient d'être appelée à se prononcer sur cette question. Disons de suite qu'elle a adopté un système qui prend exactement le contre-pied de celui que préconisait le législateur. On lit dans *le Temps* du 13 septembre 1908 : « La Cour fédérale du district de Philadelphie a rendu un arrêt d'un intérêt considérable, déclarant inconstitutionnel un des articles essentiels de la loi Hepburn, sur les chemins de fer, interdisant aux Compagnies de transporter d'un État dans un autre tous objets qui seraient possédés ou produits par elles, à l'exception des bois de construction.

« Cette disposition atteignait particulièrement les Compagnies desservant les régions houillères, telles que le *Pennsylvania*, le *Philadelphia and Reading*, le *Baltimore and Ohio*.

« M. Bonaparte, Attorney général, avait intenté, il y a quelques mois, un procès à ces Compagnies qui possèdent des mines d'anthracite. Si la loi avait été déclarée constitutionnelle par la Cour de justice, ces Compagnies auraient été obligées de vendre leurs mines et de liquider toutes leurs participations dans des Sociétés exploitantes. C'eût été pour elles un coup très sensible.

« Or, le jugement rendu déclare la loi inconstitutionnelle parce qu'elle établit une exception même en faveur du bois de construction et qu'elle prive les défenseurs du droit de posséder garanti par la Constitution.

« M. Bonaparte en appelle devant la Cour Suprême de cette sentence qui fut sérieusement échee à l'ensemble des mesures législatives préconisées par M. Roosevelt contre les *trusts* et les Compagnies de chemins de fer. »

États, amélioreraient beaucoup la situation, en donnant un peu plus de stabilité et d'uniformité aux tarifs, et en diminuant le nombre et l'importance des *discriminations* locales. Il est chimérique d'attendre de la libre concurrence entre chemins de fer la mise en vigueur de tarifs raisonnables, c'est là un fait que l'expérience a amplement démontré. A l'heure actuelle, c'est le régime des ententes secrètes entre Compagnies qui prévaut. Mais la loi ne peut pas indéfiniment affecter d'ignorer un semblable état de choses. Il faudra bien que tôt ou tard elle se décide à reconnaître les *pools* et à les réglementer, à moins que d'ici là n'intervienne une autre solution plus radicale : celle de la nationalisation des chemins de fer.

La loi Hepburn ne dit rien non plus de la grave question des tarifs différentiels entre localités. C'est une des questions les plus difficiles à résoudre ; c'est aussi une de celles susceptibles, vraisemblablement, de soulever les plus vives récriminations du public de l'avenir.

D'ores et déjà, on peut donc prévoir que le législateur fédéral sera de nouveau poussé, à bref délai peut-être, à reprendre son œuvre, soit pour y apporter des modifications dont l'expérience démontrera la nécessité, soit pour la compléter.

BIBLIOGRAPHIE

- Annual Reports of the Interstate Commerce Commission.
FREDERICK N. JUDSON. — The Law of the Interstate Commerce.
Annals of the American Academy of Political and Social Science,
mars 1907.
Railroad Gazette, années 1906 et 1907.
L'Économiste français, années 1906 et 1907.
-

APPENDICE

La formidable crise économique qui vient de secouer les États-Unis a ramené au tout premier plan la question du contrôle des grandes *corporations* en général, et des Compagnies de chemins de fer en particulier. Cette crise, due en réalité à des causes profondes et complexes, dont la principale semble être le manque de capitaux, a été déchainée par plusieurs discours du président Roosevelt proclamant, un peu trop violemment peut-être, son intention de mater définitivement les grands *trusts* et constatant l'impuissance du système actuel de réglementation à atteindre ce but.

C'est dans son Message annuel au Congrès, du 2 décembre 1907, que M. Roosevelt a exposé ce que devait être, selon lui, le contrôle des grandes sociétés financières. M. Roosevelt a su, cette fois, se garder des exagérations auxquelles l'entraîne parfois son tempérament audacieux et primesautier et qui avaient fait de ses discours de septembre et octobre de véritables harangues de réunion publique. Cette verve hardie, agressive, vigoureuse, un peu brutale même, qui est la caractéristique ordinaire de l'éloquence de M. Roosevelt, on a été assez surpris de ne plus la retrouver dans son Message au Congrès. On s'est plu à répéter que le Président avait cherché à ménager à la fois la chèvre et le chou. A vrai dire, le fond même du Message ne diffère pas notablement de celui d'autres documents antérieurs de même nature. Il y manque simplement cette nuance imperceptible qui a toujours été jusqu'ici chez M. Roosevelt l'indice d'une pleine confiance en soi-même et dans la justesse de ses idées. Mais la situation si troublée commandait la réserve et la modération dans l'expression des

idées même les plus arrêtées : c'est ce dont M. Roosevelt a eu la sagesse de se rendre compte.

Après avoir fait allusion à son Message du 5 décembre 1905, où il traitait la question du contrôle fédéral des grandes sociétés, M. Roosevelt définit les grandes lignes de son programme :

« Il ne doit pas y avoir de relâche, dit-il, dans la réalisation du programme que le pays a entrepris de mettre à exécution, au cours de ces six dernières années. Un des points vitaux de ce programme, c'est la question des chemins de fer.

« A mon avis, il devrait y avoir une loi fédérale réglementant la constitution des grandes Compagnies, ou au moins les autorisant à entreprendre sous certaines conditions le commerce entre États. L'économie de cette loi devrait être telle que la Commission du commerce entre États eût le contrôle des émissions de titres ; il faudrait pour cela lui conférer des pouvoirs assez étendus pour lui permettre, en cas de besoin, de faire une évaluation exacte de l'actif de la Compagnie. Comme je l'ai expliqué il y a un an, *les ententes entre chemins de fer devraient être autorisées* : il suffirait d'organiser une publicité minutieuse de ces ententes et de les soumettre à l'autorisation préalable de la Commission du commerce entre États. Tant que le Gouvernement national n'aura pas assumé la charge du contrôle du commerce entre États dans le plein exercice de ses pouvoirs, il sera impossible de rendre justice aux chemins de fer ou de l'obtenir d'eux. Les Compagnies auraient meilleure grâce à reconnaître la nécessité de ce contrôle. Mais qui exercera cette autorité de la façon la plus sage ? Les tribunaux détermineront les limites dans lesquelles l'autorité fédérale devra se maintenir ; il restera encore une tâche suffisamment lourde aux Commissions d'État qui, avec la Commission du commerce entre États, travailleront, chacune dans leur sphère, à atteindre le but désiré. A mon avis, il convient donc d'organiser un contrôle supplémentaire des grandes sociétés, autant dans leur propre intérêt que dans l'intérêt de leurs actionnaires et de la nation en général. »

Le point caractéristique du programme de M. Roosevelt, c'est la reconnaissance des *pools* par la loi. Cette mesure, dont nous avons proclamé la nécessité tout au long de ce travail,

semble devoir s'imposer à bref délai au législateur. La campagne, il est vrai, en faveur d'une réforme de la législation dans ce sens, paraît avoir subi un temps d'arrêt, mais la cause en est la prochaine élection du Président de la République des États-Unis. Si, comme tout le fait prévoir, M. Roosevelt est remplacé par un candidat qui partage ses idées sur ce point, nul doute qu'une loi nouvelle n'intervienne à brève échéance qui fasse enfin rentrer dans le droit positif un système dont les avantages théoriques ne font de doute pour personne.

VU : *Le Président,*

H. BERTHÉLEMY.

VU : *Le Doyen,*

CH. LYON-CAEN.

VU et PERMIS D'IMPRIMER :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

L. LIARD.

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE..... V

PREMIÈRE PARTIE

CONCOURS APPORTÉ PAR LES AUTORITÉS PUBLIQUES A LA CONSTRUCTION DES CHEMINS DE FER

CHAPITRE PREMIER

HISTOIRE EXTERNE DES LAND GRANTS.

- I. *Les origines. — La concession de l'Illinois. — Origine des land grants*, p. 2. — Développement économique pris par les États-Unis entre 1800 et 1850, p. 2. — Vains efforts du Gouvernement Fédéral en vue de la création de moyens de transport, p. 3. — Faillite des États dans l'accomplissement de leur programme de travaux publics, p. 3. — Premières demandes de concessions en faveur de chemins de fer, p. 4. — Échec des différents bills présentés au Congrès en 1833, 1835, 1836, 1838 et 1840, p. 4. — Les débats devant le 30^e Congrès, p. 5. — Causes de l'échec des différents bills, p. 5. — La concession de l'*Illinois Central*, p. 6. — Le bill Douglas, p. 7. — Était-il constitutionnel? p. 7. — Voté par le Sénat, il est repoussé par la Chambre des Représentants, p. 8. — Dépôt du second bill Douglas, p. 8. — Amendements de Bell et de Jefferson Davis, p. 9. — Son adoption, p. 9. — Motifs de son adoption, p. 10. — Sa portée, p. 10.
- II. *Concessions postérieures à l'Illinois grant. — Homestead contre land grants.* — Campagne en faveur des *land grants*, p. 10. — Propositions d'Underwood et de Bennett en vue du partage du Domaine Public entre les États, p. 11. — Système de Bennett, p. 11. — Ses avantages, p. 11. — Côté politique de la question, p. 11. — Le système du *homestead*, p. 12. — Ses origines, p. 12. — Premiers bills de *homestead*, p. 12. — Objections du *Committee of Public Lands*, p. 12. — Proposition Webster, p. 13. — Antagonisme entre *homestead* et *land grants*, p. 14. — L'opinion publique vers 1852 est nettement favorable au premier régime, p. 14. — Tendances dominantes au sein du Congrès, p. 14. — Échec de divers bills de *homestead*, p. 14. — Retour en faveur du système des *land grants* (1855 et 1856), p. 15. — Causes de ce revirement, p. 15. — Changement dans la doctrine, p. 15. — La corruption politique, p. 15. — Réaction causée par la crise de 1857, p. 16. — Discussion de plusieurs bills de *homestead*, p. 16. — Loi du 20 mai 1862. Ses principales dispositions, p. 17. — Indifférence de l'opinion publique, p. 18.
- III. *Les chemins de fer du Pacifique.* — Plan d'Hartwell Carter, p. 18; — de Whitney, p. 18. — Projets d'un chemin de fer national, p. 19. — Côté politique de la

question, p. 19. — Bill Ruck, p. 20. — Bill Gwin, p. 20. — Admission du principe de la concession directe par le Congrès aux chemins de fer, p. 20. — Vote de la loi de 1862, p. 21. — Importance des concessions, p. 21. — Concessions postérieures, p. 22. — Abandon progressif du système antérieur de concessions, p. 23. — Portée de la loi de 1862, p. 23.

- IV. *Retour des concessions au Domaine Public.* — La crise de 1857, p. 23. — Premier rapport défavorable à l'annulation des *grants*, p. 24. — Défaveur de la politique des *land grants*, p. 24. — Vote des premiers bills d'annulation à partir de 1870, p. 24. — Projet du *House Committee of Public Lands*, p. 25. — La concession de l'*Atlantic and Pacific Railroad*. Amendement Morgan, p. 25. — Antagonisme entre le Sénat et la Chambre, p. 25. — Annulation définitive de la concession de l'*Atlantic and Pacific*, p. 25. — Bill présenté au Sénat en 1888, p. 26. — Rapport du *House Committee*, p. 26. — Système adopté par le Sénat, p. 27. — Doctrine de la Cour Suprême, p. 27. — Vote de la loi de 1890, p. 27. — Sa portée, p. 28.

CHAPITRE II

HISTOIRE INTERNE DES LAND GRANTS. CONCOURS FINANCIER DES AUTORITÉS PUBLIQUES.

- I. *Histoire interne des land grants.* — Examen de la loi du 20 septembre 1850, p. 30. — Rétrocession des terres aux Compagnies, p. 31. — Inconvénients du système adopté. L'affaire *Guilford Miller*, p. 31. — Loi de 1887, p. 32. — Résultats de l'enquête du Secrétaire de l'Intérieur, p. 32. — Interprétation des actes de concession, p. 33. — Les rapports entre États et Compagnies sont d'ordre contractuel, p. 33. — Date du transfert de la propriété, p. 33. — Affaire *Schulemberg vs Harriman*, p. 33. — Conséquences de la jurisprudence, p. 34. — Insuffisance du contrôle des États, p. 34. — Impossibilité d'évaluer l'étendue du réseau achevé dans les délais fixés, p. 35. — Superficie des terres concédées, p. 35. — Profit tiré par les Compagnies de la revente des terres, p. 36. — Utilité des *grants*, p. 36.

- II. *Conclusion.* — Les quatre périodes de l'histoire des *land grants*, p. 37. — Première période, des origines, p. 37. — Les deux courants d'idées qui prédominent à cette époque, p. 37. — Deuxième période : antagonisme entre *land grant* et *homestead*, p. 39. — Caractère politique de cet antagonisme, p. 39. — Troisième période : concessions du Pacifique, p. 40. — Quatrième période : période de réaction, p. 41. — Conclusion, p. 42.

- III. *Concours financier apporté par les autorités publiques.* — Aide financière apportée par les États, p. 43. — Importance des subsides fournis, p. 44. — Inutilité de ce mode d'assistance, p. 45. — Subventions aux lignes du Pacifique. Loi du 1^{er} juillet 1862, p. 45. — Mode de remboursement stipulé, p. 46. — Act *Thurman* du 7 mai 1878, p. 47. — Chiffre total de la dette des Compagnies du Pacifique, p. 47. — Le bill *Reilly*, p. 48. — Conventions avec l'*Union Pacific* (1897) et le *Kansas Pacific* (1898), p. 48. — Accord avec le *Central Pacific Railroad*. Loi du 8 juillet 1898, p. 48. — Accord de 1899, p. 49. — Réorganisation financière des Compagnies du Pacifique, p. 49. — Concours financier apporté par les comtés et les villes, p. 50. — et par les particuliers, p. 52. — Abus et gaspillages. Nécessité de l'intervention des autorités publiques, p. 52.

DEUXIÈME PARTIE

LÉGISLATION LOCALE DES CHEMINS DE FER

CHAPITRE III

GENÈSE DE LA RÉGLEMENTATION LOCALE. LES PREMIÈRES COMMISSIONS D'ÉTAT.

Réglementation antérieure à 1870-71. — Elle reste locale, p. 55, — et à peu près inexistante, p. 55. — Analogies entre les *railway charters* et les *turn-pike charters*, p. 56. — Clauses des *charters* instituant des tarifs maxima, p. 56. — Leur inutilité, p. 56. — Les premières lois générales, p. 56. — Les premières Commissions de chemins de fer, p. 57. — Commissions établies dans les États de la Nouvelle-Angleterre, p. 57. — Elles jouent uniquement un rôle de surveillance ; ce sont des organismes du type *supervisory-advisory*, p. 58. — Les Commissions des États de l'Ouest et du Sud, p. 58. — Elles peuvent rendre des décisions ayant force exécutoire ; ce sont des Commissions du type *supervisory-mandatory*, p. 59. — La Commission du Massachusetts, type de la *supervisory-advisory Commission*, p. 59.

Le problème de la réglementation dans l'Ouest, p. 60. — La crise agricole de 1867, p. 61. — Ses causes, p. 61. — L'agitation des *Grangers*, p. 62. — Note des premières *Granger laws*, p. 62. — Elles fixent des tarifs maxima, p. 63, — et établissent des *mandatory Commissions* sur le modèle de celle de l'Illinois, p. 63. — La Cour Suprême les proclame constitutionnelles, p. 64. — Échec du mouvement des *Grangers*, p. 65. — Comparaison entre les deux types de Commission, p. 66.

CHAPITRE IV

RÉGLEMENTATION LOCALE ACTUELLE.

I. Caractères généraux de la *railway charter*. — II. Réglementation constitutionnelle, p. 67.

Définition de la charter ; son triple objet ; reconnaître la Compagnie de chemins de fer et la constituer légalement, p. 68. — Autoriser la construction des lignes spécifiées, p. 69. — Conférer à la Compagnie certains droits nécessaires à l'exécution de l'entreprise, p. 69. — Pouvoirs des États sur les *charters*, p. 70. — Différence entre la *charter* américaine et notre régime de la concession, p. 71.

Réglementation constitutionnelle. — Caractère fixe de cette réglementation, p. 72. — Acceptation de la Constitution par les Compagnies, p. 73. — Formation des Compagnies sous l'empire de lois générales, p. 73. — *Charters* concédées précédemment, p. 73. — *Charters* spéciales, p. 73. — Caractère public des chemins de fer, p. 74. — Droit d'expropriation et droit d'usage, p. 74. — Pouvoir d'annulation des *charters*, p. 74. — Concours des autorités publiques, p. 74. — Relations entre réseaux, p. 75. — *Consolidations*, p. 75. — Vote des actionnaires, p. 75. — Permis de circulation, p. 75. — Réglementation des tarifs, p. 76. — *Pools*, p. 76. — Divers, p. 76.

CHAPITRE V

RÉGLEMENTATION LOCALE ACTUELLE (*suite*). LES CHARTERS ET LEUR CONTENU.

Diversité et manque de méthode de la réglementation, p. 78. — Réglementation technique. — Réglementation commerciale, p. 78.

Les charters et leur contenu. — Nombre et capacité des fondateurs, des actionnaires, des directeurs, p. 79. — a) Contenu des *charters*, p. 79. — b) Portée des

charters, p. 82. — c) Réserve de certains droits au profit des États, p. 83. — d) Détermination du tracé, p. 85.

CHAPITRE VI

RÉGLEMENTATION LOCALE ACTUELLE (*suite*). COALITIONS. TARIFS. COMPTABILITÉ.
RÉGLEMENTATION FINANCIÈRE.

a) *Consolidation*, p. 89. — États qui la permettent, p. 90. — États qui l'interdisent, p. 90. — Echee radical des dispositions conçues dans ce sens, p. 91. — b) *Pools*. — États qui les interdisent. — États qui se bornent à les réglementer, p. 92. — c) *Long and short haul*, p. 92. — Interdiction de principe, p. 93. — Pouvoirs d'appréciation laissés à quelques Commissions, p. 94. — d) *Discriminations*, p. 94. — Interdiction générale, p. 94. — Efficacité de la réglementation, p. 95. — e) Publicité et revision des tarifs, p. 95. — Importance et complexité du problème, p. 96. — Diversité des solutions adoptées, p. 97. — f) Vérification des livres, p. 99. — Deux groupes d'État, p. 99. — g) Rapports annuels. Rapports spéciaux, p. 100. — h) Émission des actions et des obligations, p. 101. — Limitation du capital, p. 101. — Valeur des apports, p. 102. — Taux de capitalisation, p. 103.

CHAPITRE VII

RÉGLEMENTATION LOCALE ACTUELLE (*fin*). LES COMMISSIONS D'ÉTAT. CONCLUSION.

Caractère général des lois instituant les Commissions de chemins de fer, p. 103. — Composition des Commissions, p. 104. — Compétence des Commissions, p. 104. — Elle s'étend souvent à une foule de points étrangers au contrôle des chemins de fer, p. 104. — Inconvénients de ce système, p. 105.

Advisory et mandatory-Commission, p. 105. — Leurs mérites respectifs, p. 105. — Leur autorité réelle, p. 106. — Exemple de l'*advisory-Commission* du Massachusetts, p. 106. — Faible étendue de ses pouvoirs, p. 106. — Causes de son succès, p. 107. — Point faible de ce système p. 107. — Impossibilité d'adopter un type unique de Commission pour tous les États, p. 107.

Examen de quelques Commissions. — 1° *Advisory-Commissions*: Massachusetts, Wisconsin, Vermont, Alabama, p. 108. — 2° *Mandatory-Commissions*: Illinois, Iowa, Nebraska, Texas, p. 109.

Conclusion. — La diversité de la réglementation est un grave inconvénient pour les grands systèmes de chemins de fer qui s'étendent sur plusieurs États, p. 111. — Insuffisance générale des organes de contrôle, p. 111. — Le problème du « vingtième homme », p. 112. — Difficulté de protéger les Compagnies honnêtes contre la spéculation et les guerres de tarifs, p. 112. — Tendances générales de la législation actuelle, p. 112.

TROISIÈME PARTIE

LÉGISLATION FÉDÉRALE DES CHEMINS DE FER

CHAPITRE VIII

LA LOI DU 4 FÉVRIER 1887. SON ÉLABORATION.

Apparition tardive d'une législation fédérale, p. 116. — Ses raisons. — La navigation côtière et interne présente quelque activité et donne lieu aux premiers essais de réglementation, p. 116. — Le commerce par voie de terre est inexis-

tant, et la *Common law* suffit à tous les besoins, p. 116. — Création des routes à péage et des premiers canaux, p. 117. — Les États les établissant à leurs frais, entendent rester maîtres d'en réglementer l'usage, p. 117. — Raisonnement analogue tenu au moment de l'apparition des chemins de fer, p. 117. — Première forme de l'intervention du Pouvoir fédéral, p. 118. — Elles s'exerce dans un sens négatif. Ses résultats néfastes, p. 118. — Évolution de la *Common law* sous l'influence des nouvelles conditions techniques créées par l'apparition des chemins de fer, p. 119. — Son insuffisance radicale, p. 119. — Abus découlant de cette absence de réglementation, p. 120. — Dilapidation des fonds publics par les Compagnies de chemins de fer, p. 120. — Guerres de tarifs, p. 120. — *Discriminations* injustes en faveur des gros expéditeurs, p. 121. — Motifs de ces pratiques, p. 121. — Impuissance des autorités publiques, p. 122. — Tarifs différentiels exagérés, p. 122. — Les permis de circulation gratuits et la corruption politique, p. 123. — Absence de publicité des tarifs, p. 124. — Classification inextricable, p. 125. — La spéculation sur les valeurs de chemins de fer, p. 125. — Impopularité générale des Compagnies, p. 126.

Naissance de l'idée d'une législation fédérale, p. 126. — Le *Windom Report*, p. 127. — Problème à résoudre : « transporter à meilleur compte aux ports de l'Atlantique les denrées produites en quantités croissantes dans les régions de l'Ouest et du Sud », p. 127. — Solutions proposées : extension du réseau des voies navigables, nationalisation de quelques grandes lignes, maintien de la libre concurrence, p. 127. — Baisse générale des tarifs, p. 127. — Nouveau problème : suppression des *discriminations*, p. 127. — Bill Mac Creary, p. 128. — Bill Reagan, p. 128. — Ses principales dispositions, p. 128. — Critique du bill par M. Fink, p. 129. — La question de la concurrence entre Compagnies, p. 130. — Obstacles à l'établissement d'une Commission fédérale de contrôle, p. 130. — Obstacles d'ordre politique, p. 131. — d'ordre économique, p. 131. — Bill voté par la Chambre des Représentants, p. 132. — Projet du sénateur M'Dhill, p. 133. — Il institue un *National Board of Railroad Commissioners* et vise à supprimer les *discriminations*, p. 133. — La situation au début de l'année 1884, p. 134. — Travaux de la Commission sénatoriale, p. 134. — Progrès de l'idée de réglementation fédérale, p. 135. — Elle est réclamée à grands cris par le public, p. 135. — Le rapport Cullom, p. 136. — Principales questions traitées, p. 136. — Importance du réseau américain, p. 136. — L'autorité fédérale a le pouvoir constitutionnel de réglementer le commerce entre États, p. 137. — La question des *discriminations*, p. 137. — Nature publique des Compagnies de chemins de fer, p. 138. — Insuffisance de la réglementation locale, p. 139. — Nécessité d'une législation fédérale, p. 139. — et d'une Commission nationale chargée de son application, p. 139. — Le bill Cullom, p. 141. — Les amendements, p. 142. — Vote de la loi du 4 février 1887, dite : *An Act to regulate Commerce*, p. 142. — Principales dispositions de la loi du commerce entre États, p. 143.

CHAPITRE IX

LA LOI DU 4 FÉVRIER 1887 ET LA QUESTION DES TARIFS DIFFÉRENTIELS.

Base théorique des tarifs, p. 148. — Coût du service. — Valeur du service rendu, p. 148. — Deux catégories de dépenses des chemins de fer : dépenses fixes et dépenses d'exploitation, p. 148. — Les trois quarts des dépenses sont des charges constantes, quelle que soit la prospérité du chemin de fer, p. 148. — Valeur du coût du transport, p. 148. — Impossibilité théorique de baser un tarif sur le coût du service, p. 150. — Le coût du service détermine la limite extrême de l'abaissement des tarifs, p. 150. — Impossibilité de le calculer exactement, p. 151. — Principe de *charging what the traffic will bear*. Il détermine la limite extrême que les tarifs ne doivent pas dépasser, p. 152. — Classification des marchandises, p. 153. — Elle peut être basée sur la rapidité plus ou moins grande

des transports, p. 154, — ou sur les différences matérielles entre les diverses catégories de marchandises, p. 154. — La base réelle est la valeur du service, p. 154. — Nécessité d'opérer certains transports à des tarifs inférieurs au coût moyen, p. 155. — Abus du système actuel de classification, p. 156. — *Discriminations*, p. 157. — Définition, p. 157. — *Discriminations personnelles*, p. 158. — Impossibilité de les justifier théoriquement, p. 158. — Elles ont donné naissance aux *trusts*, p. 159. — *Discriminations locales*, p. 161. — Se justifient théoriquement, p. 161. — Sont nécessaires dans la pratique, p. 161. — Exemple des producteurs d'huîtres du Delaware, p. 162. — Les tarifs différentiels seuls peuvent amener le bon marché des transports, p. 165. — Tarifs proportionnels à la distance, p. 165. — Leur injustice et leurs inconvénients, p. 165. — *Les lois de prorata* votées au cours de l'agitation des *Grangers* sont restées lettre morte, p. 166. — Le principe de la valeur du service comme base des tarifs aboutit donc logiquement à la classification et aux tarifs différentiels, p. 166. — Valeur relative des deux principes du coût et de la valeur du service, p. 167. — Le principe de la valeur du service est le plus anciennement appliqué, p. 167. — C'est également le plus équitable, p. 168. — Sa portée réelle : il tend à proportionner les tarifs à la capacité de paiement des marchandises, p. 169. — Difficultés pratiques de déterminer la capacité de paiement : problème analogue à celui de l'impôt, p. 171. — Antagonisme entre la doctrine de la libre concurrence en matière de chemins de fer et le principe de la valeur du service, p. 171. — Le principe du coût du service engendre des tarifs élevés, p. 171. — Conclusion : la classification et les tarifs différentiels, en principe, sont légitimes et nécessaires, p. 171. — Les tarifs préférentiels sont toujours injustes, p. 172. — Limites à apporter à l'application des tarifs différentiels ; antagonisme entre le trafic local et le trafic de transit, p. 172. — Légitimité du principe des *discriminations locales* et abus auxquels a donné lieu son application, p. 174. — Les lois de court transport (*short haul laws*), p. 176. — Impossibilité d'interdire le *short haul system* d'une façon absolue, p. 176. — Une mesure de ce genre ruinerait le trafic de transit sans grand profit pour le trafic local, p. 177. — Doctrine modérée de la Commission de l'État de New-York, p. 178. — Elle a été adoptée par la jurisprudence postérieure, p. 179. — Exemple des nations européennes : France, Allemagne, Angleterre, p. 179. — Solution adoptée par la loi du commerce entre États, p. 180. — Pouvoirs d'appréciation laissés à la Commission, p. 181. — Conclusion, p. 182.

CHAPITRE X

LA LOI DU 4 FÉVRIER 1887 ET LA QUESTION DES POOLS.

Libre concurrence et monopole, p. 183. — Monopole naturel, p. 183. — Monopole industriel, p. 184. — Extension croissante des monopoles industriels à notre époque, p. 184. — Les ententes entre producteurs, p. 184. — Abus possibles, p. 184. — Conditions spéciales aux chemins de fer, p. 185. — La nécessité de l'immobilisation d'un capital considérable aboutit à la création d'un monopole de fait au profit de ces entreprises. Caractère de la concurrence entre chemins de fer. Insuffisance de la théorie de Ricardo, p. 186.

Différentes formes des ententes entre Compagnies de chemins de fer, p. 186. — Tarifs communs et ententes sur le transit, p. 187. — Peu efficaces en Angleterre, ces deux méthodes se sont révélées inapplicables aux États-Unis, p. 187. — Partage du champ d'exploitation, p. 187. — C'est la solution adoptée en France, p. 187. — Les *pools* : *traffic-pools* et *money-pools*, p. 188. — Leurs avantages, p. 188. — Stabilité des tarifs, p. 189. — Restriction du *rate-cutting*, p. 190. — Leur inefficacité relative semble bien provenir de ce qu'au moment de leur interdiction la pratique des *pools* ne s'était pas complètement généralisée, p. 191.

Évolution des *pools*, p. 191. — Le *Chicago-Omaha pool* et la *Southern Railway and Steamship Association*, p. 192. — Le *Westbund Trunk Lines pool*, p. 193.

— Les *pools* en Angleterre : *joint purse arrangements*, p. 194. — Leur généralisation, p. 195. — Les ententes entre chemins de fer en Allemagne, p. 195. — En Autriche, p. 196. — En Belgique, p. 196. — En France, p. 196. — En Hollande, p. 196.

Inconvénients de la suppression des *pools*, p. 197. — Impossibilité, dans un régime basé sur la concurrence, d'éviter à la fois les *pools* et les *discriminations*, p. 198. — La pratique des *pools* n'aboutissait pas à des tarifs spoliateurs, p. 198. — La concurrence se limitait au terrain de la bonne exécution du service, p. 198. — L'interdiction des *pools* a déchaîné le mouvement actuel de *consolidation*, p. 199, — et ouvert la porte toute grande aux *discriminations* injustes, p. 200. — La libre concurrence comme solution du problème des chemins de fer et moyens proposés pour son maintien par ses partisans, p. 200. — 1^o Théorie de M. Hudson, p. 200. — Obstacles d'ordre technique et financier, p. 201. — La solution proposée par M. Hudson ne constitue pas un remède aux abus, p. 202. — Elle en ferait naître d'autres, encore plus graves que ceux qu'elle veut combattre, p. 203. — Les applications pratiques de cette théorie, p. 203. — 2^o Autorisation pour une Compagnie de faire passer ses trains sur les voies d'une Compagnie concurrente, p. 204. — 3^o Concurrence des voies navigables, p. 204.

Conclusion. — Impossibilité d'éviter les *discriminations* sous un régime de libre concurrence, p. 205.

CHAPITRE XI

APPLICATION DE LA LOI DE 1887. — JURISPRUDENCE DE LA COMMISSION DU COMMERCE ENTRE ÉTATS.

Caractère des décisions de l'*Interstate Commerce Commission*, p. 207.

- a) La concurrence et la clause de *long and short haul*, p. 208. — Principe du maintien de la libre concurrence, p. 208. — Dérogations à l'article 4, p. 208. — Interprétation des mots : *under substantially similar circumstances and conditions*, p. 209. — Dérogations admises par la Commission, p. 209. — Concurrence des voies ferrées étrangères, p. 209. — Des voies navigables, p. 210. — Concurrence *illégitime*, p. 211. — La théorie des *centres de commerce* repoussée par la Commission, p. 212.
- b) La question des tarifs, p. 213. — Interprétation des mots : *juste et injuste, raisonnable et déraisonnable*, p. 213. — Théorie de la Commission, p. 213. — Principe de l'égalité devant les tarifs, p. 214. — Pouvoirs d'appréciation laissés à la Commission, p. 214. — Exemples de *discriminations* déclarées illégales, p. 214; — d'autres considérées comme légales, p. 215. — Caractère réaliste de cette jurisprudence, p. 215. — Éléments d'appréciation d'un tarif donné, p. 216.
- c) Classification, p. 217. — Répression de la fausse classification, p. 217.
- d) Tarifs de transit, p. 218. — Ententes entre Compagnies au sujet des tarifs de transit, p. 219. — Conditions de légalité des tarifs de transit, p. 220. — *Through rates* et *through export rates*, p. 220. — *Combination rates*, p. 220. — Une décision intéressante en matière de tarifs d'exportation, p. 221.
- e) Ententes entre Compagnies autres que les *pools*, p. 221. — Compétence de la Commission, p. 222.

CHAPITRE XII

APPLICATION DE LA LOI DE 1887 (*suite*). — JURISPRUDENCE DE LA COUR SUPRÊME.

Champ d'activité de la Cour Suprême, p. 223.

1^o Interprétation de l'article 4, p. 223. — L'*Import Rate decision*, p. 224. —

- La concurrence constitue une des « circonstances et conditions » qui justifient les infractions à l'article 4, p. 225. — Jurisprudence confirmée par l'arrêt rendu dans l'affaire de *Troy*, p. 225.
- 2° Pouvoirs de la Commission sur les tarifs, p. 226. — Elle s'est crue investie du pouvoir de prescrire un tarif sous certaines conditions, p. 227. — Jurisprudence contraire de la Cour Suprême, p. 228. — Ses inconvénients, p. 228.
- 3° Pouvoirs conférés à la Commission par l'article 12, p. 229. — Immunité des témoins, p. 230. — Amendements de 1889 et 1893, p. 230. — L'affaire *Counselman*, p. 231. — Les affaires *James*, *Brimson* et *Brown*, p. 231. — Valeur des décisions de la Commission devant les tribunaux, p. 232.
- 4° Ententes entre Compagnies, p. 232. — Échec complet de la loi, p. 233. — *Associations de trafic*, p. 233. — L'affaire de la *Trans-Missouri Freight Association*, p. 234. — L'affaire de la *Joint Traffic Association*, p. 234. — Inconvénients très graves de cette jurisprudence, p. 235. — Conclusion, p. 235.

CHAPITRE XIII

LA CONCENTRATION DES CHEMINS DE FER ET LA LUTTE CONTRE LES TRUSTS.

- Évolution du problème des chemins de fer, p. 236. — Les deux termes du problème à l'heure actuelle : régler les relations des Compagnies entre elles d'une part (question de la concentration), p. 237, — et avec le public d'autre part (question des *discriminations*), p. 237.
- I. Maintien du principe de la concurrence et de l'interdiction des *pools*, p. 237. — Mouvement de *consolidation*, p. 237. — Différents procédés de *consolidation*, p. 238. — Répartition du réseau entre les six grands groupes financiers en 1903, p. 239. — Avenir du mouvement de concentration, p. 240. — Formation des groupements géographiques, p. 240. — Résultats de la concentration, p. 240. — Les tarifs ont diminué de 50 p. 100 en trente ans (1870 à 1890), p. 241. — Mouvement de hausse depuis 1900, p. 241. — Ses causes, p. 241. — La hausse des tarifs a frappé presque uniquement le trafic local, p. 242.
- II. La question des *discriminations*, p. 243. — Lacunes de la loi de 1887, p. 243. — Nécessité d'une intervention législative plus énergique, p. 244. — Les *discriminations* et la question des *trusts*, p. 244. — La loi Sherman de 1890, p. 244. — La loi Elkins de 1903, p. 244. — Rôle des *discriminations* dans la constitution et la vie des *trusts*, p. 245. — Déposition de M. Prouty devant la Commission Industrielle, p. 245. — Importance réelle des modifications de tarif en apparence les plus minimes, p. 245, — et cela à cause du taux réduit des bénéfices par rapport au chiffre des affaires, p. 246. — Dans ces conditions la hausse d'un tarif au profit d'un concurrent crée à son profit un monopole de fait, p. 246. — Obligation pour les chemins de fer de concéder des faveurs spéciales à certains expéditeurs, p. 246. — Ces faveurs revêtent des formes détournées à cause de leur prohibition par l'*Interstate Commerce Law*, p. 246. — Tarifs réduits au profit des *trusts* et ruine des maisons de second ordre, p. 246. — Exemple du commerce des grains, p. 246. — Les *discriminations* sont le facteur prépondérant de la prospérité des *trusts*, p. 247. — Exemple de la *Standard Oil Company*, p. 248. — Le *mal adjustment* des tarifs, p. 249. — Le commerce des pétroles et le *New-Haven Territory*, p. 249. — Faveurs dont jouit la *Standard Oil Company*, p. 250. — Importance réelle des *discriminations*, p. 252. — Conclusion de M. Prouty, p. 252. — Rapport de la Commission Industrielle, p. 253. — Desiderata formulés, p. 253. — Réorganisation de la législation, p. 254. — Augmentation des pouvoirs de la Commission, p. 254. — Répression du *stock-watering*, p. 255. — Suppression des tarifs d'importation, p. 255. — Autorisation des *pools* comme moyen de mettre obstacle au mouvement de *consolidation*, p. 255.

CHAPITRE XIV

LA LOI ELKINS.

But de la loi Elkins, p. 257. — Supprimer les *discriminations personnelles* et, par là, briser les *trusts*, p. 257. — Moyen : faire appliquer strictement les tarifs officiellement publiés, p. 257. — Responsabilité pénale des Compagnies, p. 258. — Suppression de la prison et augmentation des amendes, p. 259. — Définition du délit nouveau créé par la loi Elkins : application d'un tarif inférieur au tarif publié, p. 259. — Responsabilité civile de l'expéditeur ayant profité de la *discrimination*, p. 259. — Procédure du *writ of injunction*, p. 260. — Confiance de la Commission dans l'efficacité de la loi Elkins, p. 260. — Optimisme du rapport de 1903, p. 261. — Lacunes de la loi Elkins, p. 262. — Elle ne permet pas à la Commission de fixer elle-même un tarif, p. 263. — Inconvénient de la loi : la moyenne des tarifs réels s'est élevée à la hauteur de celle des tarifs officiellement publiés, p. 263. — Augmentation du nombre des plaintes, p. 263. — Desiderata de la Commission du commerce entre États, p. 264.

CHAPITRE XV

LA LOI HEPBURN.

Travaux préparatoires de la loi du 25 juin 1906. — Modifications introduites par la loi Hepburn, p. 266.

- I. Tarifs soumis à l'autorité de la Commission, p. 267. — La compétence de la Commission s'étend à tous les entrepreneurs de transport, dès qu'il y a une entreprise de transport entre États, p. 267. — Insuffisance du contrôle sur les entreprises de transport par eau, p. 268.
- II. Circonstances entraînant l'intervention de la Commission dans l'établissement d'un tarif, p. 268. — Trois solutions possibles, p. 269. — Obstacles constitutionnels à une législation trop radicale, p. 269. — La Commission ne peut intervenir que sur la plainte formelle d'un particulier, p. 270.
- III. Caractère des tarifs fixés par la Commission, p. 270. — La Commission ne peut ordonner qu'un tarif maximum, p. 270. — Et ce tarif doit être juste et raisonnable, p. 271.
- IV. Contrôle judiciaire des décisions de la Commission, p. 271. — Rôle des tribunaux, p. 271. — Discussion du principe, p. 272. — Solutions pratiques en présence, p. 273. — Ambiguïté du texte adopté, p. 273. — Déductions tirées de l'examen général de la loi, p. 273. — Les tarifs doivent être justes et raisonnables, p. 274. — Sens du mot *reasonable*, p. 275. — Double critérium : constitutionnalité, juste rémunération, p. 275. — Qu'est-ce qu'un *due process of law*? p. 276. — Cas d'application de chacun de ces deux critères, p. 277. — Distinction établie par le juge Brewer, p. 278. — Solution adoptée par la loi, p. 279. — Interprétation probable de la Cour Suprême, p. 280. — Elle semble devoir se baser sur le critérium de la constitutionnalité, p. 280. — Argument tiré du caractère d'ordre législatif du pouvoir de fixer les tarifs, p. 280. — de la jurisprudence adoptée par les Cours de Circuit en semblable matière, p. 280. — de l'interprétation de textes identiques en vigueur dans quelques États, p. 281. — des articles 15 et 16 de la loi, p. 281. — Conséquences possibles de cette interprétation, p. 282.
- V. Règles de procédure en matière de revision judiciaire des tarifs, p. 282. — Procédure instituée par la loi de 1906, p. 283. — Autre système repoussé comme contraire à la Constitution, p. 283. — Ses avantages et ses inconvénients, p. 284. — Il portait atteinte aux droits des tribunaux inférieurs, p. 284.

VI. Dispositions accessoires, p. 286. — Sanctions pénales, p. 286. — Répression de quelques *discriminations* spéciales, p. 287. — Les *express companies* et les entrepreneurs de transport par *pipe-lines* seront soumis désormais à l'autorité de la loi, p. 287. — Défense aux Compagnies d'exploiter ou de fabriquer aucun des produits qu'elles transportent, p. 287. — Etablissement d'une comptabilité uniforme pour toutes les Compagnies, p. 288. — Augmentation du nombre des membres de l'*Interstate Commerce Commission*, p. 288. — Opinion de M. Prouty sur l'efficacité de la loi, p. 289.

Résultats actuels de la loi de 1906, p. 289. — Enquête sur la situation de la ville de Spokane, p. 290. — Résultats de l'interdiction aux Compagnies de se livrer à des entreprises industrielles autres que le service des transports, p. 290. — Les *pools*, p. 292. — Refonte inévitable de la législation, p. 293.

APPENDICE, p. 294. — M. Roosevelt et les *pools*, p. 294.

CORBEIL. — IMPRIMERIE CRÉTÉ.
